

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**  
**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**Disertación previa a obtener del título de Economista**

***Análisis de la completitud de criterios técnicos  
implementados en las políticas sociales, periodo  
2007-2010***

**Franz Josef Sáenz Kohls**  
**[franzsaenz@hotmail.com](mailto:franzsaenz@hotmail.com)**

**Director: Econ. Carlos de la Torre Muñoz**  
**[cdelatorrem@gmail.com](mailto:cdelatorrem@gmail.com)**

**Quito, diciembre 2011**

## ***Resumen***

En la presente disertación, se estudia el resultado de los programas articuladores de políticas sociales en el Ecuador en el periodo 2007-2010 bajo el supuesto de la existencia de suficiencia de criterios técnicos para un resultado satisfactorio de la implementación de dichos programas. Adicionalmente, se analiza la convergencia existente entre el marco teórico adoptado por el régimen del periodo estudiado y los objetivos planteados para el cumplimiento de políticas sociales en el mismo periodo. Posteriormente se determina cuantitativamente si los programas sociales, y otros factores significativos externos de haberlo, han contribuido al desarrollo del Ecuador. Finalmente, se concluye determinando si los postulados estipulados para la consecución del desarrollo bajo la cosmovisión político-económica adoptada por el presente gobierno son aplicables en la realidad económica ecuatoriana, y se recomienda la toma en cuenta de determinados factores para la aplicación sustentable de medidas sociales.

***Palabras clave:*** Políticas sociales, criterios técnicos, estructuralismo, programas articuladores de políticas, aplicabilidad de un modelo de desarrollo determinado en el Ecuador.

*A todos aquellos que luchan día a día por  
cambiar la realidad social en el Ecuador,  
aún hay un largo camino por recorrer.*

Análisis de la completitud de criterios técnicos implementados en las políticas sociales,  
periodo 2007-2010

Resumen .....	2
Prólogo.....	5
Capítulo I: Preliminares .....	6
1.1 Introducción.....	6
1.2 Antecedentes .....	7
1.3 Problema de investigación.....	8
1.4 Justificación.....	8
1.5 Hipótesis.....	9
1.6 Objetivos .....	9
1.7 Metodología del trabajo .....	9
Capítulo II: Fundamentación teórica .....	12
2.1 Neoliberalismo.....	12
2.2 Estructuralismo .....	16
Capítulo III: Las políticas sociales en el Ecuador; análisis de convergencia teórico- práctica y de suficiencia de criterios técnicos .....	23
3.1 Reestructuración de la coordinación política .....	23
3.2 Ministerio de Educación .....	25
3.3 Ministerio de Salud .....	44
3.4 Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.....	62
3.5 Ministerio de Inclusión Económica y Social.....	77
3.6 Secretaría Nacional del Migrante .....	94
3.7 Ministerio Coordinador del Desarrollo Social.....	100
Capítulo IV: Factores contribuyentes al desarrollo del Ecuador; significancia econométrica.....	115
4.1 Análisis econométrico.....	116
4.2 Periodo de análisis .....	116
4.3 La inversión social en el desarrollo del Ecuador .....	117
4.4 Incidencia de la producción en el Ecuador en los niveles de inversión.....	121
4.5 Relación entre el PIB y factores exógenos.....	124
Capítulo V: Resultados, Conclusiones y Recomendaciones .....	127
5.1 Resultados.....	127
5.2 Conclusiones .....	130
5.3 Recomendaciones .....	135
Bibliografía.....	137

## ***Prólogo***

La presente disertación inicia explicando los preliminares previos el desarrollo de la misma. La información introductoria, antecedentes relativos al tema, preguntas de investigación y la metodología utilizada para la realización de la presente disertación son los temas detallados en el 1<sup>er</sup> capítulo.

El 2<sup>do</sup> capítulo contiene el cuerpo teórico de la disertación, el cual será utilizado para el contraste y conclusión de los datos analizados en el presente documento.

El 3<sup>er</sup> capítulo recopila las principales políticas sociales en el Ecuador, y los programas articuladores de las mismas. Con esta información se analiza la convergencia teórico-práctica de las acciones emprendidas por el Estado. De igual manera se analiza la suficiencia de criterios técnicos en la implementación de dichos programas.

En el 4<sup>to</sup> capítulo se analiza los aspectos que contribuyen al desarrollo del Ecuador, con la finalidad de definir los factores verdaderamente influyentes para la consecución del mismo.

El capítulo final de la presente disertación contiene los resultados, conclusiones y recomendaciones del trabajo realizado, respondiendo a las preguntas de investigación y ratificando, o descartando, la hipótesis planteada.

# **Capítulo I: Preliminares**

## **1.1 Introducción**

La conjugación de los diversos factores sociales, herramientas económicas, articulación de programas, planificación económica, gobernabilidad, entre otros, resulta vital para el desarrollo de un país. Para lograr la mejora en el nivel de bienestar de la población no basta únicamente con la propuesta suelta de políticas, ni la articulación de programas bajo una estricta disciplina operativa. Tampoco, en muchos casos, el apego a rajatabla a la ideología política del gobierno de turno garantiza que las “recetas” aplicadas bajo la misma conlleven a resultados óptimos.

Si bien los factores mencionados son claves para el progreso de cualquier economía, es necesario analizar la interacción de éstos y la influencia de las particularidades de cada país, para de esta forma tomar decisiones adecuadas que conlleven a cambios verdaderos y sustentables.

La economía del Ecuador cuenta con particularidades como: un modelo exportador primario, inestabilidad política y cambios continuos en el enfoque teórico utilizado para la consecución del desarrollo, limitación en el uso de herramientas económicas, alta dependencia de factores externos, estragos de fuertes olas migratorias, y una gran demanda social insatisfecha. Para el desarrollo económico del Ecuador es necesario considerar un modelo que se acople a las peculiaridades antes mencionadas, así como la aplicación de programas que consideren los factores inmiscuidos en su implementación; esto bajo el entendimiento de cuáles son los factores que más influyen en el desarrollo del Ecuador.

Las medidas socioeconómicas aplicadas en el Ecuador muchas veces han carecido de resultados satisfactorios, lo cual ha disminuido la confianza en la elaboración de planes de desarrollo y en la eficiencia de los artífices de los programas para su cumplimiento.

En la presente disertación se analizan las políticas sociales del periodo 2007 – 2010, en el cual se tomaron medidas bajo una misma tendencia económica y acorde a un mismo plan nacional de desarrollo. Se analiza la convergencia entre los objetivos de los programas implementados y el marco teórico estipulado por el actual régimen, definiendo si hay concordancia entre ambos.

Subsiguientemente, bajo el supuesto de que la aplicación de criterios técnicos suficientes en un programa conlleva a la consecución de los objetivos del mismo, se analizará los resultados de los programas articuladores de las políticas sociales, y se determina si fueron implementados con las consideraciones necesarias para lograr resultados exitosos.

Posteriormente, para reforzar el análisis anterior y tomar en cuenta la interacción entre las herramientas económicas aplicadas, los programas articulados y la existencia de un marco teórico desde el cual se enfoca la consecución del desarrollo, es necesario

contrastar por medio de herramientas técnicas la inversión social realizada en el Ecuador y el desarrollo observado. Esto permite determinar la aplicabilidad del modelo propuesto en la economía de este país.

Finalmente, sin descuidar la existencia de factores exógenos, es pertinente analizar la influencia de éstos en el desarrollo, determinando así si el desarrollo ecuatoriano depende únicamente de las acciones tomadas internamente, o si éstas se ven sesgadas por el entorno mundial.

## **1.2 Antecedentes**

La economía del Ecuador se ha caracterizado históricamente por ser exportadora de materias primas y dependiente de la producción y de los precios del petróleo, lo cual la convierte en una economía primaria y depredadora de recursos naturales. Esta situación correspondiente al papel que tiene el Ecuador en la división internacional del trabajo ha conspirado en contra de sus posibilidades de desarrollo económico y social. Esto ha conllevado poca equidad en la distribución de la riqueza, y una gran serie de dificultades sociales, han tratado de solucionar de distintos modos.

Asimismo, la estabilidad macroeconómica se ha visto truncada por altibajos y cambios abruptos tanto en un contexto político como económico. En los últimos 20 años el Ecuador ha tenido 10 presidentes (excluyendo juntas militares y presidentes de transición cuyo periodo no supere los 2 días), lo cual ha implicado una serie de cambios en la conducción económica que solo en determinados casos podría acercarse a una definición de política económica, lo que ha dificultado la aplicación de planes a largo plazo y el establecimiento de coherencia entre las decisiones y acciones dirigidas desde perspectivas sectoriales, y geográficas.

Los planes nacionales de desarrollo, cuando se han elaborado, han variado en menor o mayor cantidad según el cambio de régimen, y se ha adoptado una amplia gama de medidas con el fin de lograr objetivos que, en algunos casos, se han enfocado en el desarrollo y crecimiento económicos y, muchas veces, en el favorecimiento a sectores y clases específicos.

Desde el 2000, tras la crisis económica interna, el Ecuador deja de contar con una moneda propia y adopta al dólar como medio de cambio local. Esta situación produjo una restricción en la aplicación de política económica al perder como herramienta principal a la política monetaria. Esta situación sumada a otras características de la economía ecuatoriana, como altos niveles de subempleo, poca equidad en la distribución de ingresos, mal utilización de los recursos e ingresos generados, y una focalización de subsidios cuestionable, determinan un panorama poco halagador.

Por otra parte, en el contexto regional la economía ecuatoriana se encuentra en términos de su tamaño en el octavo lugar dentro de América Latina después de Brasil,

México, Argentina, Chile, Colombia, Venezuela, y Perú, y ha sido objeto en las últimas décadas un alto grado de injerencia en su manejo económico por parte de multilaterales como el BID el Banco Mundial y el FMI, lo que ha provocado cuestionamientos sobre la idoneidad que han tenido las medidas tomadas por recomendaciones de dichas instituciones. Estas recomendaciones incluyen medidas en el ámbito social para tratar de cumplir las metas propuestas.

## **1.3 Problema de investigación**

### **1.3.1 Definición del problema**

La toma de medidas socioeconómicas en el Ecuador se ha caracterizado muchas veces por no obtener los resultados esperados en términos del desarrollo económico y social. Si bien muchas veces esto pudo haberse debido a factores exógenos resulta cuestionable la aplicación de criterios técnicos suficientes para lograr concordancia entre las políticas tomadas y los objetivos esperados.

### **1.3.2 Delimitación**

Se analiza el periodo 2007 – 2010 en el cual se tomaron medidas bajo una misma tendencia económica. Esto ha permitido obtener cierta armonía entre las distintas medidas adoptadas y que, en un supuesto, debería contribuir a resultados más apegados a la situación económica real del Ecuador en este periodo.

### **1.3.3 Pregunta general**

1. ¿En qué porcentaje han contado las políticas sociales en el Ecuador con suficiencia de criterios técnicos?

### **1.3.4 Preguntas de investigación**

1. ¿En qué medida resultados teóricos esperados bajo la línea de acción económica del régimen en lo que respecta a políticas sociales se aplican a la economía ecuatoriana?
2. ¿Cómo los resultados de las políticas socio-económicas tomadas han reflejado los objetivos esperados?
3. ¿Qué determinantes, además de la buena implementación de políticas sociales influyen para la conseguir el desarrollo en el Ecuador?

## **1.4 Justificación**

Los objetivos de política socioeconómicas del Ecuador no se han cumplido por una diversidad de razones. Esto ha perjudicado al país y restado credibilidad a las políticas



propuestas y a las instituciones encargadas de generarlas y permitir el cumplimiento de las metas propuestas. Resulta pertinente analizar la congruencia entre la teoría económica, las acciones tomadas bajo un lineamiento determinado y sus resultados en contraste con las particularidades de la economía ecuatoriana. Para ello es necesario contrastar los objetivos propuestos y los resultados alcanzados por dichas acciones con herramientas técnicas que muestren con precisión su convergencia o no y su incidencia real en la economía nacional.

## **1.5 Hipótesis**

Se han aplicado los criterios técnicos necesarios para el respaldo y la aplicación de medidas socio-económicas apropiadas

## **1.6 Objetivos**

### **1.6.1 Objetivo general**

Determinar la existencia de suficiencia de criterios técnicos para la implementación de políticas socio-económicas en el periodo 2007 – 2010.

### **1.6.2 Objetivos específicos**

Definir la medida en la que los resultados obtenidos tras la aplicación de medidas sociales en el Ecuador convergen con el lineamiento económico adoptado.

Definir la proporción en la que los resultados de las políticas socio-económicas implementadas han reflejado los objetivos esperados.

Determinar hasta qué punto ha existido concordancia entre las diversas medidas económicas en el ámbito social tomadas en el Ecuador durante el periodo analizado.

Precisar el grado en el que las medidas socio-económicas adoptadas se acoplan de manera eficiente al marco teórico estipulado por el Ecuador.

Indicar la existencia de factores exógenos en la economía ecuatoriana que pudiesen influir en el desarrollo de este país.

## **1.7 Metodología del trabajo**

### **1.7.1 Tipo de investigación**

La Investigación realizada es de carácter explicativo ya que descifra el funcionamiento de la economía ecuatoriana, su impacto en el ámbito social, el contraste de las medidas tomadas con la teoría económica y el resultado de los programas

articuladores de políticas sociales como argumento principal de la suficiencia de argumentos técnicos para la aplicación de políticas económicas en el Ecuador.

### **1.7.2 Método de investigación**

Dado que se parte de cada sección particular del sector social de la economía para explicar su funcionamiento colectivo, el método utilizado es inductivo.

Inicialmente se hizo un contraste teórico entre las medidas tomadas y el lineamiento político adoptado por el gobierno para comprobar la congruencia o divergencia de cada caso y en general.

Posteriormente se realizó un análisis de la completitud de criterios técnicos para la aplicación de programas articuladores de políticas sociales en el Ecuador en el periodo analizado.

Finalmente, se definieron los factores que inciden en el desarrollo ecuatoriano, determinando la incidencia de factores exógenos y endógenos pertinentes, así como la aplicabilidad del postulado teórico para el desarrollo de la escuela económica adoptada por el presente régimen.

### **1.7.3 Fuentes de información**

Considerando que se usó como herramienta de contraste un marco teórico económico determinado, y como marco empírico el uso de datos ya levantados y sintetizados previamente por las instituciones responsables de su levantamiento en el Ecuador, el uso de datos fue de fuentes secundarias. Adicionalmente, lo respectivo a síntesis de la información sobre lineamientos económicos y la metodología para el uso de modelos econométricos se encuentra en textos académicos.

### **1.7.4 Procedimiento metodológico**

Para desarrollar esta investigación se comenzó recolectando información acerca del marco teórico utilizado por el régimen en el periodo analizado, las políticas principales de los 6 ministerios del área social del Ecuador, así como información sobre los programas articuladores de las principales políticas sociales en el Ecuador, e información estadística relativa a la ejecución de los mismos.

Una vez completa la recolección de información se procedió a analizar la convergencia teórico-práctica entre los objetivos de los programas articuladores de políticas sociales, así como la suficiencia de criterios técnicos para implementarlos en base a los resultados obtenidos.

Posteriormente se recolectaron datos sobre variables macroeconómicas y sociales relevantes para el análisis. Se evaluó cada una en el marco de la modelización empírica

utilizada y se estableció su pertinencia en la explicación de los efectos de las políticas sociales.

Con la base de datos armada se aplicaron técnicas econométricas para determinar los factores que inciden verdaderamente en el desarrollo del Ecuador, y en base a esto, plantear las conclusiones respectivas.

## ***Capítulo II: Fundamentación teórica***

La presente fundamentación teórica inicia con una descripción de la corriente de pensamiento económico neoliberal. Posteriormente contrastarla con la ideología estructuralista. Se adaptó al marco teórico estructuralista como base para articular las políticas del régimen del periodo analizado, el mismo que se acoge al concepto de “socialismo del siglo XXI” como marco teórico articulador de sus políticas.

El análisis de estas corrientes ideológicas, antagónicas en muchos aspectos, resulta crucial para definir el ajuste efectivo de los programas articuladores de las políticas propuestas en el presente régimen, al marco teórico bajo el cual supuestamente se ampara la elaboración de políticas en este gobierno.

El estudio de estas dos corrientes es útil para que, una vez definido qué modelo teórico se replica en la práctica en el Ecuador, se pueda analizar su aplicabilidad a la economía ecuatoriana.

### **2.1 Neoliberalismo**

#### **2.1.1 Definición**

Se entiende al neoliberalismo como la corriente de pensamiento político económico que impulsa medidas de carácter tecnocrático y macroeconómico con el fin de lograr el crecimiento económico bajo el supuesto de que el libre funcionamiento del mercado es el mejor garante del crecimiento económico y la estabilidad institucional de un país. El rol regulador del Estado en materia económica y social se limita a la intervención en situaciones donde se presentan fallos de mercado.

Al hacer un análisis etimológico del término neoliberalismo se lo interpreta como un “nuevo liberalismo”. Resulta falso interpretarlo como una reaparición del liberalismo tradicional, pues a pesar, como expresa Harvey (2005), de la toma de ciertas bases de esta corriente por parte del neoliberalismo, existen marcadas diferencias (como la intervención estatal mencionada en el párrafo anterior) algunas de las cuales se pueden observar en la tabla 2.1.

La agrupación de ideas y teorías económicas designadas como neoliberales, no poseen una escuela definida ni un modo completamente homogéneo para interpretar las actividades económicas. Sin embargo, poseen puntos convergentes como la necesidad de inserción en un proceso globalizador a través de incentivos empresariales que fomenten una mayor competitividad. Adicionalmente, y como requisito vital para la consecución de este fin, resulta, como lo manifiesta Kliksberg (2005: 26), imperiosa la necesidad de fortalecer la economía nacional. La teoría neoliberal trata principalmente

de las condiciones necesarias para una adecuada competencia a nivel internacional, y recoge la mayoría de teorías que buscan este mismo fin.

*Tabla 2.1 Contraste entre el liberalismo y el neoliberalismo*

<b>Liberalismo</b>	<b>Neoliberalismo</b>
Nula intervención del Estado	Mínima intervención del Estado como ente regulador de fallos de mercado
Poco énfasis en las estructuras de mercado	Reconocimiento de distorsiones económicas por efecto de fallos en el mercado
Consideración de asegurar igualdad de condiciones de competencia interna	La afección de las condiciones en la competencia interna se considera intervencionismo y no se la promueve
Neutralidad ante las libertades civiles	Promoción de las libertades civiles

Fuente: Breve historia del neoliberalismo (David Harvey, 2005)

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

## 2.1.2 Historia y orígenes del neoliberalismo

El neoliberalismo contempla ideas del liberalismo clásicas, puestas en práctica ya en el siglo XIX. Sin embargo, postulados pilares, como la redefinición del papel del Estado y el principio de subsidiariedad aplicado de esta corriente, provienen de los ordoliberales alemanes, quienes dieron vida a esta iniciativa en la época de la postguerra. En lo que respecta a la teoría monetarista bajo un enfoque neoliberal, se atribuyen dichos aportes a la Escuela de Chicago, Klinksberg (2005: 42), la cual desde la década de los 50 ya criticaba las políticas intervencionistas propuestas bajo la corriente keynesiana.

Tras el bajo rendimiento de las medidas keynesianas adoptadas en los años 70, y el no cumplimiento de ciertos postulados considerados infalibles en esta corriente (como la ausencia de una relación inversa entre inflación y empleo bajo un escenario de estanflación) las ideas neoliberales cobran vigencia. Las antiguas ideas monetaristas como la recomendación de mantener constante la masa monetaria, la poca confianza en la articulación de políticas fiscales y la articulación de estas mediante déficit presupuestario y la reducción de los gastos estatales, herramienta para aumentar la demanda agregada vuelvan a cobrar vigencia, Harvey (2005: 18).

A finales de la década, las ideas neoliberales cobraron la fuerza suficiente para desvirtuar la teoría keynesiana y establecerse como un conjunto de ideologías políticas

dominante. Se aplicaron medidas de esta índole en todo el mundo con resultados diversos. Un ejemplo de esto fue el caso de las políticas aplicadas por Thatcher en el Reino Unido, entre las cuales contaron la reducción del sistema público, lo cual brindó dinamismo al sector productivo, lo reactivó y, por otro lado, las políticas aplicadas en los Estados Unidos en el periodo de Reagan, las cuales no guardaron consistencia con el aparato político y la ideología militarista instaurada en el país, esto conllevó únicamente a un gran déficit fiscal ya que las medidas en reducción de gasto social y militar no cumplieron con los objetivos propuestos.

En algunos otros países se han adoptado políticas híbridas combinando elementos keynesianos y neoliberales. Un ejemplo es Chile, donde el Banco Central se ha manejado desde el gobierno de Pinochet hasta la actualidad bajo el enfoque, y dirigido por un equipo de economistas, provenientes de la Escuela de Chicago. En este caso, las acciones tomadas han resultado un pilar esencial para la reestructuración económica en Chile tras cada crisis mundial y la consecución de una economía estable y en constante crecimiento.

### **2.1.3 Características y tipos de políticas**

Entre las políticas macroeconómicas sugeridas desde una óptica neoliberal resaltan las siguientes:

Liberalización: la apertura comercial y bursátil propuesta bajo este enfoque pretende lograr mayor participación de los agentes en el mercado, y por medio de esto la ampliación del número de participantes y de canales de interacción (para esto, se supone que el Estado habrá regulado la existencia de monopolios y oligopolios).

Adicionalmente, se espera que la apertura comercial conlleve a la creación permanente de economías de escala, necesarias para un desempeño competitivo de los agentes a nivel microeconómico.

El neoliberalismo adopta el concepto Ricardiano de ventajas competitivas, y promueve la especialización de la producción según la ventaja relativa de cada nación. La inexistencia de barreras comerciales permite menores gastos para el Estado (al no tener que brindar subsidios para volver más competitivos a los sectores externos). Además, se logra abaratar el costo de bienes y servicios, pues no existen medidas proteccionistas. Finalmente, se espera una mejora en la utilidad de la población, en general, ya que la liberalización del mercado y la libre fluctuación de oferta y demanda, conllevarían a obtener “precios justos”.

Política monetaria: es de carácter restrictivo. Se presume que el aumento de las tasas de interés o la disminución de la oferta monetaria disminuirá la inflación y el riesgo de una eventual devaluación. No se consideran las afecciones de estas medidas

en el sector real, como la disminución del flujo de exportaciones y la dificultad de pago ante la existencia de deuda externa.

Política fiscal: es de carácter restrictivo. El uso y control sobre los ingresos y egresos del Estado, bajo una óptica neoliberal, se propone una reducción de impuestos sobre la producción y la acumulación de riqueza; sin embargo, se propone un aumento sobre el impuesto al consumo como fuente de ingresos para el Estado. En lo que respecta al gasto público, la teoría neoliberal discrepa con la teoría keynesiana, que propone un aumento del gasto estatal confiando en el multiplicador económico como dinamizador del aparato productivo de cada país. Al contrario, se propone su minimización con el fin de incentivar la inversión privada y transparentar las finanzas públicas. En lo que respecta a la redistribución de ingresos se espera que el mercado cumpla con su papel autoregulatorio, y se propone un aumento del nivel de producción como premisa para la mejora del bienestar de las personas. Este enfoque no considera la diferencia de ingresos ni la necesidad de focalizar la tributación con fines de redistribución y protección a sectores vulnerables.

Regulación estatal: se presume que la intervención pública reduce la actividad económica e interfiere con las leyes intrínsecas y la regulación del mercado. Por ello que se minimiza la función del Estado a regulaciones estrictamente necesarias como la eliminación de fallos en el mercado.

Privatización: como se expuso anteriormente, las teorías que conforman al neoliberalismo nacen en un contexto de desconfianza hacia el Estado. Esto implica que los agentes privados gocen de mayor credibilidad y se los considere más eficientes. Por esto, se da paso al sector privado como generador de riqueza, con acceso y control sobre la mayoría de sectores económicos.

Política internacional y comercial: dentro del neoliberalismo se promueve la libre circulación de capitales (incluyendo al capital humano) y la apertura comercial. Se postula que esto propiciará más inversiones y que la movilidad humana comprenderá una simbiosis tanto para los países emisores como para los países receptores, los cuales se beneficiarán de nueva oferta laboral, mientras que los países emergentes recibirán ingresos por remesas.

#### **2.1.4 Políticas de producción y políticas sociales**

Si bien, en términos generales, se puede resumir a la solución de los problemas sociales dentro de la óptica neoliberal, como un aspecto más a ser regulado por el Estado, resulta pertinente analizar cómo las políticas de producción y los postulados teóricos de esta ideología dan paso a tal propuesta.

En cuanto a la producción se espera una nula intervención del Estado, de manera que puedan actuar las leyes del mercado, dejando que el sector privado fije sus niveles de

competitividad según la capacidad de cada agente; se establezcan precios de mercado que converjan entre la oferta y la demanda.

Lo mismo ocurre con las posibles controversias socioeconómicas en un país; se establecerá un nivel de salarios adecuado a la demanda laboral de cada nación, la oferta laboral sobrante, o que requiera mayor remuneración, podrá establecerse en otra ubicación, donde el salario por una actividad determinada sea más alto.

De la misma forma, la fuga de oferta laboral de un país hará que el precio por la mano de obra se eleve, regulando así este mercado. De igual manera, la existencia de impuestos al consumo ayudarán como herramienta fiscal para la distribución de la riqueza, sin embargo; ésta será una de las pocas intervenciones estatales, no se contemplará de gran manera impuestos a la renta que pudiesen atentar contra la libertad de emprendimiento y la oferta del mercado laboral.

Igualmente, al existir sectores donde la retribución laboral es menor, el capital humano cambiara de actividades, disminuir la oferta de trabajo para la actividad previamente mencionada, de tal forma que su retribución aumente.

## **2.2 Estructuralismo**

El gobierno del periodo analizado dice ampararse bajo el concepto de “socialismo del siglo XXI” para la articulación de sus políticas. Si bien este es un concepto en construcción, toma esencialmente los postulados estructuralistas para la elaboración de políticas socio económicas.

El “socialismo del siglo XXI” aparece como concepto práctico a finales de la década de los 90, como una doctrina en formación, la cual toma elementos de la filosofía marxista basándose en los 4 ejes como a continuación:

Estructuralismo: es el eje central del Socialismo del Siglo XXI para la elaboración de políticas sociales y económicas, los elementos de esta cosmovisión se explicarán más adelante como elemento principal del marco teórico de la presente tesis.

Economía de equivalencias: modelo económico que plantea a la economía de mercado como generadora de asimetrías sociales y sobreexplotación de recursos naturales. La economía de equivalencias propone que los precios estén establecidos por el valor del trabajo incluido en un bien o servicio, y no por las leyes del mercado (oferta y demanda).

Democracia participativa y protagónica: bajo este postulado se espera llegar a ampliar el nivel de democracia en toda ejecución estatal, para esto se propone la implementación en cada proceso de herramientas de observabilidad, verificabilidad y exigibilidad, logrando así transparencia en todas las prácticas gubernamentales. Adicionalmente se propone pequeños cambios intertemporales para la mejora del sistema democrático por medio de actores de democracia representativa



(representantes electos oficialmente por el pueblo) y actores de democracia directa (consejos de participación ciudadana).

Organizaciones de Base: organizaciones de carácter social o político que actúan directamente sobre comunidades determinadas con el fin de lograr desarrollo en estas y solventar los problemas que puedan aquejar a estas.

### **2.2.1 Definición**

El estructuralismo es la teoría económica que nace del análisis de las relaciones comerciales internacionales y la diferencia en la condición de los agentes que participan. A partir de esto, se estudia de manera más profunda sobre como esto amplía la brecha entre las posiciones económicas de los países, para finalmente adentrarse en los factores que permiten a un país desarrollarse.

El estructuralismo plantea su teoría desde una crítica, hacia la teoría clásica del comercio internacional, el cual se basa en la complementariedad comercial según ventajas comparativas y aperturas ante barreras internacionales. Se plantea que este esquema deteriora los términos de intercambio debido a que la transferencia de valor entre los países centrales (definición utilizada para denominar a países industrializados) y los países periféricos (definición para los países con economías de menor desarrollo relativo) la cual es asimétrica a favor de los primeros.

Esto se debe a la diferencia en los modelos de producción de cada uno de estos grupos y, consecuentemente, a los bienes que comercian entre sí.

Por un lado, los países centrales cuentan con los recursos y la tecnología necesarios para elaborar bienes secundarios a raíz de materias primas. Esto brinda a los bienes producidos un valor agregado intrínseco que conlleva a un mayor valor comercial y, a su vez, asegura mayores niveles de producción, empleo e investigación, todos dinamizadores de la economía. Por otro lado, los países periféricos se caracterizan por tener modelos de producción primarios en su mayoría, dedicándose principalmente a la extracción de recursos naturales y actividades agrícolas básicas.

Adicionalmente, la teoría estructuralista postula la creación de un ciclo comercial bajo los lineamientos clásicos del comercio, pues el país exportador de materias primas se ve obligado a importar bienes manufacturados con las que previamente exportó. Esto desencadena el deterioro antes mencionado. Al ser esta la actividad productiva principal de los países periféricos, se obstaculiza la posibilidad de generar producción de valor agregado y los obliga a continuar bajo el mismo esquema productivo y depender de los mercados de países desarrollados para su supervivencia.

Con estos antecedentes, el estructuralismo busca identificar la situación particular de cada país, así como las estructuras económicas apropiadas para la consecución de un desarrollo sostenido.

### 2.2.2 Historia del estructuralismo

Tras la Segunda Guerra Mundial las Naciones Unidas crean comisiones en distintas partes del mundo, las cuales tenían con el fin de generar lineamientos para el desarrollo en las zonas asignadas. En palabras de Valpy (1998: 56) dichas comisiones se crean bajo un marco de economía clásica, en el cual se consideraba que los países seguían un curso natural de evolución económica, desde el modelo agrario hasta una economía industrializada.

A la comisión encargada del desarrollo latinoamericana se la denominó CEPAL (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas), la cual inició sus labores bajo los lineamientos establecidos. Sin embargo, al identificar la realidad del bloque, se determina que a causa de particularidades sociales y económicas no es posible lograr un desarrollo regional bajo el modelo y los supuestos planteados.

Una vez profundizado el análisis de las causas que impedirían el desarrollo en Latinoamérica, se crean nuevos lineamientos, los cuales, en muchos aspectos, rompieron los paradigmas de desarrollo de ese entonces. A esta “nueva teoría” se la denominó estructuralismo.

“El principal postulado de los estructuralistas consistió en el cambio del modelo de producción de los países sub-desarrollados, los cuales en su mayoría manejaban un esquema primario agro-exportador” (Valpy Fitzgerald, 1998: 47). El objetivo era brindar un mayor valor agregado a los bienes y servicios ofertados por estos países, para lo cual hacía falta industrializar al país, poniendo en un lugar prioritario al desarrollo ante el crecimiento, sin desconocer la necesidad de ambos para el bienestar de la economía.

En lo que respecta a las relaciones comerciales internacionales los estructuralistas sostenían que la diferencia de condiciones entre los países participantes y el valor agregado de los bienes que tranzan es un determinante para el aumento de la brecha existente entre el bienestar económico de ambos. Como solución a esto se impulsó el modelo ISI (industrialización por sustitución de importaciones), el cual buscaba el reemplazo de bienes importados por similares producidos localmente, ello necesariamente implicaba industrialización y mejora en los sectores productivos.

El estructuralismo fue promovido principalmente por economistas de la CEPAL, entre los cuales destacan Raúl Prebisch, Celso Furtado, Fernando Cardoso y Aníbal Santacruz. Adicionalmente, como lo menciona Kliksberg (2005: 32), se contó con la aprobación y la implementación de sus propuestas por parte de personajes políticos de ese entonces como los argentinos Arturo Frondizi, Roger Frigerio y el presidente brasileño Juscelino Kubitschek.

Entre las décadas de los 50 y los 80 se aplicaron en Latinoamérica, principalmente en el cono sur, Brasil y México, el modelo estructuralista propuesto por la CEPAL, modelo del que se esperaba resultados prometedores. Sin embargo, como lo menciona

Ocampo (1990: 25) la crisis del petróleo en 1973, donde el dólar se devaluó, y se cerraron vías de mercado para muchos países que importaban este combustible principalmente a Estados Unidos, agravó la situación económica de los mismos, truncando el éxito del modelo estructuralista. Desde la década de los 90 algunos países latinoamericanos han vuelto a aplicar postulados de esta escuela, adaptándolos al contexto actual de globalización. El éxito se ha podido observar en el gran nivel de desarrollo actual brasileño, y la respuesta argentina ante su última crisis, Kliksberg (2005: 62).

### **2.2.3 Características y tipos de políticas**

La teoría estructuralista utiliza como referentes muchos de los postulados keynesianos. Proponer principalmente un desempeño activo del Estado, el cual debe crear, sobre todo en países no desarrollados, políticas que impulsen la industrialización como eje para generar desarrollo autónomo. Las características principales de las políticas estructuralistas se detallan a continuación:

Políticas monetarias: pasan a un segundo plano en el estructuralismo, los movimientos en la tasa de interés y en la oferta monetaria se realiza según las necesidades del gobierno, y en concordancia con las políticas fiscales.

Políticas fiscales: de carácter expansivo, el estructuralismo hace un gran énfasis en el uso de políticas fiscales. Se propone una fuerte intervención del Estado, el cual funciona como agente para lograr un desarrollo nacional eficiente.

Se financian programas de gasto público, que estén enfocados en la industrialización, la generación de mayor demanda interna que simultáneamente promueva el proceso de desarrollo, eleve los niveles de empleo y salario, así como el control sobre la seguridad social, generando condiciones más favorables para los sectores vulnerables.

Regulación estatal: el Estado, según Furtado (1964), actúa como ente regulador del mercado y los sectores en la economía, con el fin de que actúen en función del plan de desarrollo estipulado por el gobierno. Se actúa bajo el supuesto de la existencia de confianza en el gobierno y no existe rechazo hacia la desprivatización dado que se considera que el agente privado es menos eficiente que el estatal.

Política internacional y comercial: la política comercial bajo la óptica estructuralista debe ser de carácter proteccionista. Con esto se busca permitir el crecimiento de la industria local.

El proteccionismo es un aspecto fundamental que converge con el modelo ISI propuesto bajo esta cosmovisión para los países en vías de desarrollo. Con esto se pretende proteger a la industria y a su crecimiento y, como menciona Prebisch (1964), al mismo tiempo crear espacio en el mercado para que la evolución industrial no se trunque.

En posteriores fases, donde ya se haya logrado un desarrollo autónomo, se propone apertura comercial parcial, para comerciar con los sectores fuertes de la economía, siempre y cuando no se comprometa a los vulnerables o crecientes.

En lo que respecta a inversiones, se prioriza el capital nacional, mas no se bloquea en sí al extranjero. Se regula que el capital foráneo entrante se encamine hacia el financiamiento de proyectos alineados a los objetivos estipulados en el plan de desarrollo.

#### 2.2.4 Transición de la política comercial a la política social

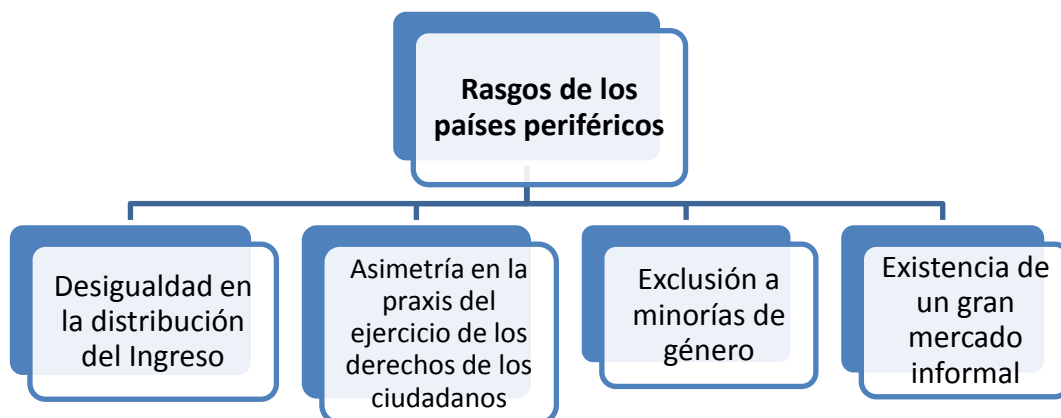
Una vez identificada la asimetría de condiciones comerciales entre países, el enfoque estructuralista intenta recrear las condiciones necesarias para que los países periféricos puedan innovar su sistema de producción, dándole mayor valor agregado, consecuentemente, se alcance el desarrollo.

Considerando que las necesidades para un cambio en la estructura productiva de los países dependen de la realidad y del estado actual de cada país, no se puede sugerir bajo ninguna óptica un lineamiento base que se ajuste a todos los casos. Sin embargo, la teoría estructuralista sugiere ciertos postulados generales a raíz de las características de los países periféricos.

El análisis cepalino demuestra como “escenario de desigualdades agudas, persistentes, y de enorme incidencia en el aumento de la pobreza, en las dificultades para un crecimiento sostenido, y de gran influencia en las carencias que afligen la vida diaria de la mayor parte de la población” (Bernardo Kliksberg, 2005: 29), genera fricciones sociales y dificultades para establecer una gobernabilidad democrática. Esto justifica la necesidad de colocar a la inequidad como tema principal en la agenda pública de los países periféricos.

Como características comunes de los países periféricos la CEPAL resalta los rasgos que se detallan en el gráfico 2.2.1:

*Gráfico 2.2.1*



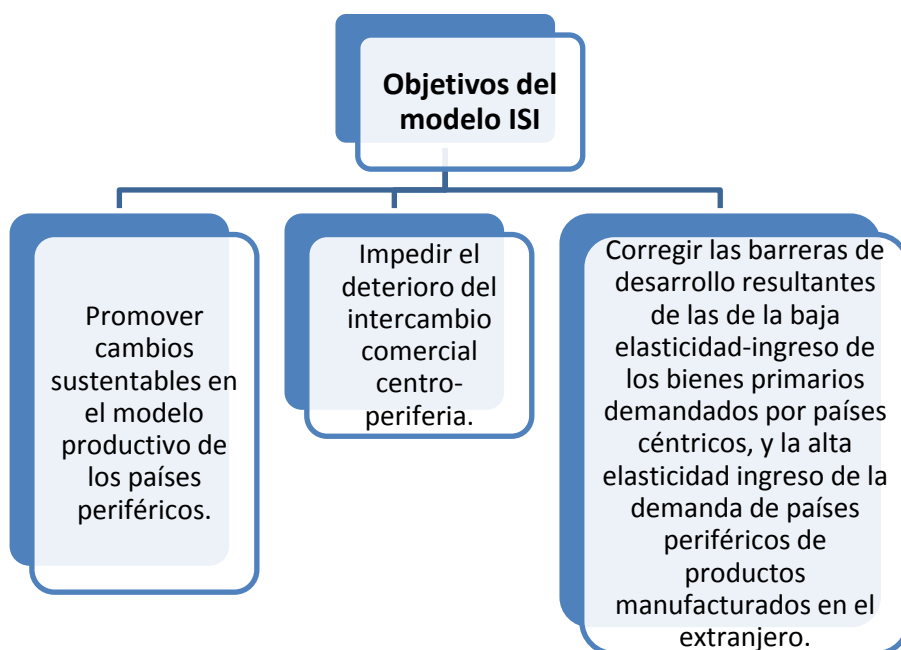
Fuente: Desarrollo y subdesarrollo (Furtado, 1964)  
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Bajo los lineamientos estructuralistas se reconoce la correlación existente entre las políticas sociales y la evolución de la economía. Por esto se atribuye al Estado como promotor de acciones públicas y responsable de la convergencia y afecciones mutuas entre las políticas sociales y económicas. La cosmovisión estructuralista postula que la responsabilidad estatal, como lo plantea Richard Titmuss (1962), no debe limitarse a proveer servicios sociales, sino incluir, a su vez, márgenes de igualdad social, esto intrínsecamente incluye elementos de carácter redistributivo.

La política social en el estructuralismo aparece como herramienta para solventar el déficit de desarrollo económico, bajo el supuesto que la elevación de toda fuerza de trabajo conlleva aumentos de la productividad, y a su vez, mejora el estado de bienestar de la ciudadanía. Paralelamente a lo postulado por esta teoría, se considera el contexto en el cual se desarrolla (década de los 50 en América Latina), donde las actividades de exportación contaban con limitantes y restricciones debido al ritmo de demanda de los países centrales. Estas barreras dificultaron un pleno desarrollo del motor productivo en América Latina, por lo que Prebisch propone el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) como alternativa para el desarrollo.

Sustituir las importaciones por producción local permitiría el uso y la mejora de la fuerza de trabajo poco productiva y destinarla a actividades económicas con una cuota de mercado asegurada. El modelo plantea los objetivos presentados en el gráfico 2.2.2:

*Gráfico 2.2.2*



Fuente: Nueva política comercial para el desarrollo (Prebisch, 1964)  
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Considerando que las economías locales no tenían el tamaño para soportar las medidas propuestas, y que la sustitución de importaciones supondría reciprocidad por el lado de importadores centrales, se complementa este modelo con iniciativas de

integración económica regional. Uno de los pocos ejemplos consolidados de esto es el Mercado Común Centroamericano y el de la Comunidad Andina (CAN) en su propuesta original del Pacto Andino.

Para la planificación del modelo ISI se necesita aumentar de inversión en infraestructura productiva. Se propone mejorar en servicios, como una herramienta para la consecución del desarrollo, la intensificación de la acumulación de capital (no se desconoce la necesidad de crecimiento paralela al desarrollo). El Estado cobra un papel fundamental como encargado de proporcionar la infraestructura encaminada al desarrollo industrial y al bienestar de la población, cumpliendo así los roles de impulsor económico y social.

La cosmovisión estructuralista enfatiza la correlación entre variables sociales y económicas, acentuando la intervención del Estado para lograr convergencia. Por medio de compromisos materiales se hizo posible el aumento en la capacidad de consumo en la población para lograr un estado de mayor bienestar, generar fuentes de empleo, y consecuentemente, dinamizando la economía.

Con estas bases, el modelo estructuralista busca crear otro de largo plazo, donde el progreso económico se distribuya de forma equitativa hacia la sociedad en su conjunto. La oferta de servicios se amplió y homogenizó para toda la población, difundiendo la idea de igualdad e integración social.

## ***Capítulo III: Las políticas sociales en el Ecuador; análisis de convergencia teórico-práctica y de suficiencia de criterios técnicos***

Con el periodo presidencial del economista Rafael Correa se inicia una reforma en la articulación, enfoque e implementación de las políticas sociales. Considerando que no han existido cambios en el tinte estructuralista aplicado en las políticas durante el periodo estipulado, se las agrupa a las políticas de estos años por sector para la Elaboración del análisis correspondiente.

Se analizará la convergencia de los objetivos de los programas articuladores de las principales políticas sociales por cada sector, posteriormente se evalúa sus efectos bajo el supuesto de la existencia necesaria de criterios técnicos suficientes para la consecución de resultados favorables.

### **3.1 Reestructuración de la coordinación política**

Con el inicio del presente gobierno se reestructura el diseño de la función pública del Ecuador con los siguientes fines:

- Incrementar el margen de poder relativo del Estado, para aumentar su capacidad de planificación, regulación y control.
- Desprivatizar del Estado y fortalecer la función pública.
- Formar de espacios democráticos de participación.

Esta serie de reformas incluye también procesos de descentralización de la función ejecutiva, para lograr un mayor acercamiento a la comunidad y una mejor interrelación entre las distintas instituciones del gobierno.

Como parte de estos cambios, se rearticulaban las formas de gestar políticas sociales en el Ecuador, agrupando sus principales espectros bajo un ministerio coordinador, y ministerios sectoriales sociales encargados de temas específicos, con el fin de lograr convergencia política que conlleve a mejores resultados; el esquema aplicado se presenta en el gráfico 3.1.1:

*Gráfico 3.1.1 Coordinación de los ministerios sociales del Ecuador*



\*A finales del 2010 se añade a esta red al Instituto de Economía Popular y Solidaria y al Programa Nacional de Micro finanzas

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

- **Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social:** Tiene como misión cumplir los mandatos presidenciales en lo relativo al área social. Para ello debe monitorear de forma permanente las políticas implementadas por ministerios y entidades con funciones sociales. También debe formular de planes sociales propios, encaminados a los objetivos de desarrollo social estipulados en el plan nacional de desarrollo.
- **Ministerio de Salud Pública:** Es la máxima autoridad sanitaria del país. Tiene como funciones la rectoría, gestión, planificación y regulación del sistema de salud pública. Para esto, se ejerce control sanitario y vigilancia, prestación de asistencia médica, promoción de campañas de prevención y creación de canales de investigación y desarrollo médico.
- **Ministerio de Inclusión Económica y Social:** Es el encargado de promover la inclusión económica, con especial énfasis en los sectores vulnerables de la sociedad, con el fin de asegurar un nivel de vida digna para la población. Para esto se considera eliminar barreras para la participación plena en las actividades económicas, sociales y políticas, como principal herramienta para lograr un mayor bienestar para la sociedad.



- Secretaría Nacional del Migrante: Se encarga de conseguir el pleno ejercicio de los derechos de las personas que migran y la potenciación de sus capacidades en pro del desarrollo ecuatoriano.
- Ministerio de Educación<sup>1</sup>: Es la máxima institución de regulación educativa en el Ecuador. Se encarga del sistema educativo público hasta el bachillerato, y se enfoca en la formación integral de capital humano, su capacitación bajo una propuesta pedagógica inclusiva e intercultural, para su desenvolvimiento adecuado en cualquier ámbito propuesto.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda: Es la organización encargada de formular políticas y coordinar programas de hábitat, vivienda, agua potable y saneamiento, con el fin de lograr mejor calidad de vida para la población ecuatoriana.

## **3.2 Ministerio de Educación**

### **Políticas 2007**

#### **Universalización de la educación básica**

Esta ha sido una de las principales políticas del actual régimen en este sector. Impulsa el acceso a educación para toda la población como eje para impulsar el motor productivo, logrando crecimiento y desarrollo. Adicionalmente se considera los efectos a nivel familiar, laboral y personal que genera una mejor educación. Para esto se proponen acciones enfocadas de forma integral, tanto en lo que respecta a infraestructura, profesorado e incentivos para la asistencia escolar.

#### **Programa universalización del ciclo básico escolar**

Bajo la política de universalización del ciclo básico escolar se pretendió ampliar la cobertura de los primeros años de instrucción académica como base para una mejor formación del talento humano en el Ecuador. Para esto, se implementaron programas que incentiven la inclusión al sistema educativo público de población infantil en situación económica vulnerable, así como la construcción de escuelas que permitiesen ampliar la cobertura educativa, sin descuidar el nivel de calidad de la enseñanza.

En el 2007 resalta la implementación de la inversión en ampliación de la cobertura educativa básica, tomándose las siguientes detalladas en la tabla 3.2.1:

---

<sup>1</sup> En octubre del 2011 el Ministerio de Educación deja de constar en la división de ministerios sociales, pasando a formar parte de la división de ministerios de talento humano.

*Tabla 3.2.1 Acciones del programa de universalización del ciclo básico escolar*

<b>Acciones</b>	<b>cantidad</b>
Aumento en el presupuesto designado expresamente a educación básica con respecto al año anterior	USD \$ 8'000.000
Construcción de nuevas escuelas primarias	26

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Establecer bases para la educación de la población, como medida de igualdad social, acceso a mayor número de oportunidades, inclusión social, y motor del aparato productivo a mediano y largo plazo son elementos en común, tanto en el marco teórico estructuralista como en la política implementada. Por esto se puede mostrar que existe convergencia en ambas.

### **Permanencia en el sistema educativo**

Bajo esta política se ha intentado mejorar el nivel educativo de la población, por medio de incentivos a la finalización del ciclo escolar, así como la disminución de factores que incentivan su abandono.

#### Programa eliminación del aporte voluntario

Como acción primaria, en el presente año se eliminó el aporte voluntario por parte de las familias a las escuelas públicas. Esto también contribuyó a cumplir con el objetivo presidencial de ofertar educación gratuita para todos y todas.

Los resultados obtenidos se observan en la tabla 3.2.2:

*Tabla 3.2.2 Acciones referentes a eliminar el aporte voluntario al sistema educativo*

<b>Implementación del programa</b>	<b>Monto total</b>
Ahorro generado a las familias ecuatorianas con hijos en el sistema educativo público	2'600.550 dólares

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

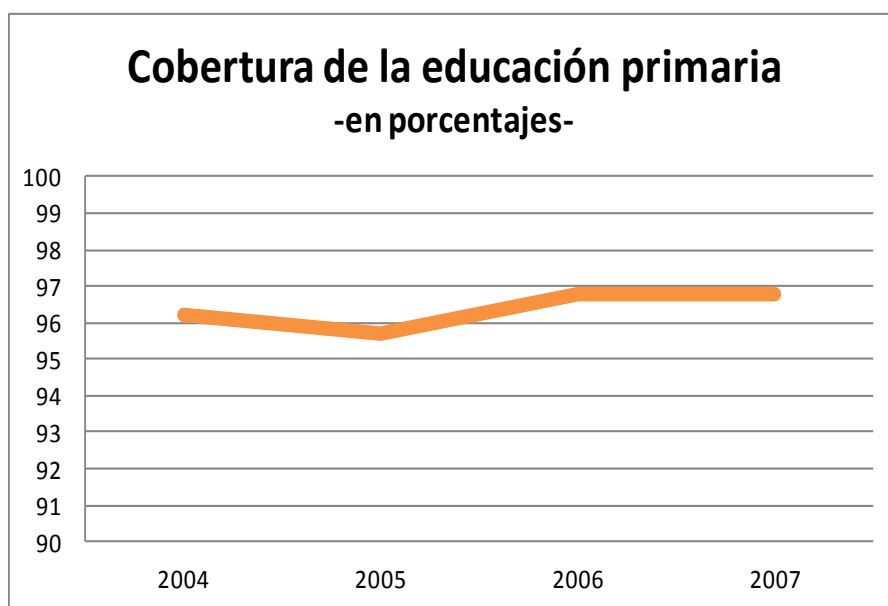
Si bien el monto resultante de la implementación del programa no representa una cantidad comprometedoras en comparación a los ingresos del Estado, el ahorro de 25 dólares por estudiante (cifra del aporte voluntario) puede significar para una familia de escasos recursos económicos la diferencia entre ingresar o no al centro educativo.

La creación de herramientas que garanticen igualdad de oportunidades y los subsidios indirectos, focalizados en los sectores más vulnerables son elementos concordantes con la cosmovisión estructuralista<sup>2</sup>.

### Resultados de los programas 2007

Los resultados de las acciones implementadas para universalizar la educación básica están estrechamente relacionados con la cobertura de la misma. El gráfico 3.2.1 continuación muestra la tasa de escolarización básica en el sistema público:

Gráfico 3.2.1



Fuente: INEC

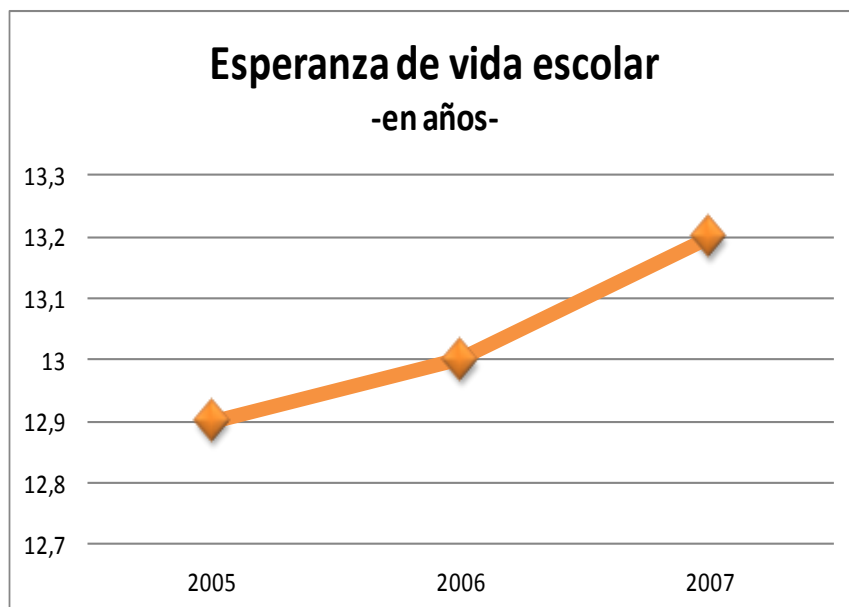
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Como se puede observar en el presente gráfico se ha estabilizado el nivel de cobertura primaria en el Ecuador, sin embargo, los últimos años se ha aumentado el presupuesto en educación y la construcción de nuevas escuelas, lo cual no se refleja en este indicador, demostrando falta de criterios técnicos para implementar adecuadamente esta medida, a pesar que efectos significativos de estas medidas puedan observarse solo en el largo plazo.

Adicionalmente, se hicieron esfuerzos por mejorar la esperanza de vida escolar, gráfico 3.2.2 muestra la evolución de esta como indicador del éxito de este programa, y por consiguiente la suficiencia de criterios técnicos para su implementación:

<sup>2</sup> Ver “Estructuralismo” en el marco teórico

Gráfico 3.2.2



Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Si bien un cambio drástico en este indicador se consigue, debido a su naturaleza, únicamente a largo plazo, se puede observar un ligero incremento anual promedio de 0.15%, denotando el éxito de este programa, y por ende la suficiencia de criterios técnicos al implementarlo.

Los efectos de este programa influyen también en otra serie de indicadores socioeconómicos como el empleo infantil, contribuyendo a la disminución del mismo y a la mejora de la realidad social del Ecuador.

### Indicadores afectados

Las políticas propuestas tienen un impacto directo en el sector educativo. Sin embargo, dada la sinergia existente entre los distintos sectores sociales, existen otros indicadores que se ven afectados con la aplicación de los programas descritos en el presente año, como se puede observar en el gráfico 3.2.3. Como se puede observar en este los programas implementados no influyen únicamente en el sector educación. Adicionalmente se ven afectados los niveles de consumo de familias de escasos recursos.

El índice de trabajo infantil disminuye por lo que estos programas tienen una afección indirecta en el mercado laboral y contribuyen a un mayor cumplimiento de los derechos de niños y niñas.

De igual manera estos programas contribuyen al acceso a educación superior, lo que impulsa el talento humano y la innovación del sistema productivo en el Ecuador.

*Gráfico 3.2.3 Indicadores afectados con la implementación de los programas educativos 2007*



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

## **Políticas 2008**

### **Universalización de la educación**

Como se puede observar en la descripción de esta política en el año 2007, tiene como objetivo la mejora en el acceso a educación de los ecuatorianos como base para una mejor preparación del talento humano y la innovación del motor productivo en el Ecuador.

#### Programa universalización de la Educación Inicial

Esta línea de acción contuvo entre sus programas a la atención de educación inicial a niños de 3 a 5 años por medio de la ampliación de cobertura, mejoramiento de la infraestructura física y aumento en cantidad y calidad de los docentes. La Tabla 3.2.3 muestra los proyectos implementados durante el 2008.

La mejora del sistema educativo como base para una formación integral del talento humano, es un pilar fundamental para el fomento del desarrollo bajo el marco teórico estructuralista. La política implementada guarda estrechos vínculos con esta visión acogida para la consecución del desarrollo en el Ecuador.

*Tabla 3.2.3 Acciones tomadas bajo el programa de universalización de la educación inicial*

Proyectos	Número de implementaciones
Aulas construidas	1300
Docentes contratados bajo nombramiento	900
Instituciones educativas incluidas bajo el sistema oficial	500
Parvularias nuevas contratadas en centros de atención infantil públicos	100
Centros de educación inicial privados avalados por el Ministerio de Educación	1000

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

### **Permanencia escolar**

La política de permanencia escolar pretende mejorar las capacidades a mediano y largo plazo del talento humano en el Ecuador, brindándole mejores oportunidades laborales en el futuro.

#### Programa desayuno escolar

Bajo la política de retención escolar, el Ministerio de Educación implementó el programa de desayuno escolar gratuito, con el fin de asegurar óptimas condiciones para el desempeño escolar de los alumnos provenientes de sectores vulnerables, y a su vez representar un menor gasto para los familiares de estos como incentivo para la permanencia escolar. Los resultados de la implementación de este programa en el presente año se observan en la tabla 3.2.4:

*Tabla 3.2.4 Acciones del programa “desayuno escolar”*

Acciones	Cantidad
Niños y niñas atendidos con desayuno gratuito	1'500.000

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

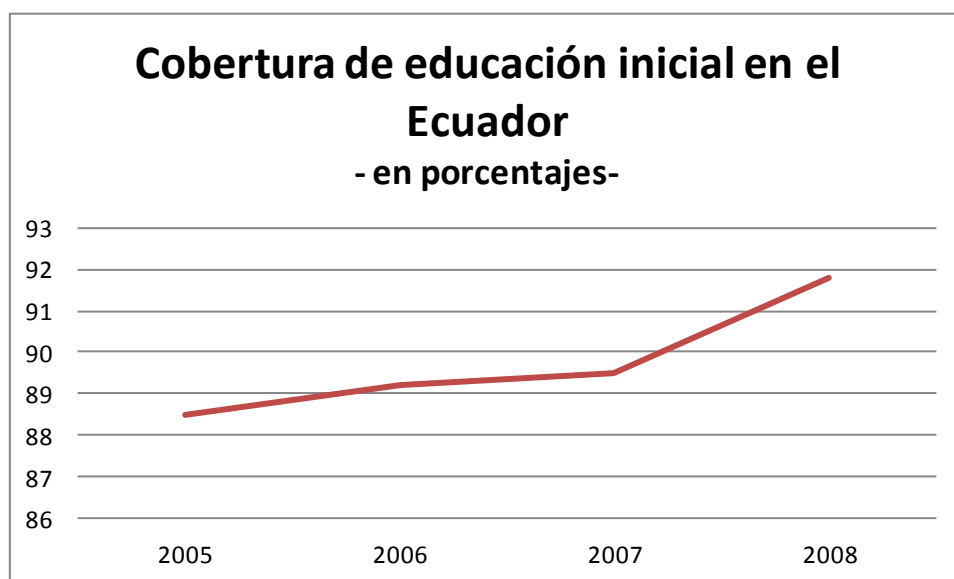
Las medidas de salvaguarda para asegurar la retención escolar pretenden lograr la formación de talento humano con mayores capacidades, lo que permite transformar el

modelo productivo en el Ecuador brindándole un mayor nivel de valor agregado, es por esto que esta política contiene elementos convergentes hacia un enfoque estructuralista bajo el cual se acoge el gobierno del presente año.

### Resultados de los programas 2008

En el presente año el aumento en la cobertura de educación inicial cobro vital importancia. Para analizar la completitud de criterios técnicos operativos puestos en práctica durante la implementación de este proyecto, es necesario observar en un marco global el impacto del mismo, como se puede observar en el gráfico 3.2.4:

Gráfico 3.2.4



Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

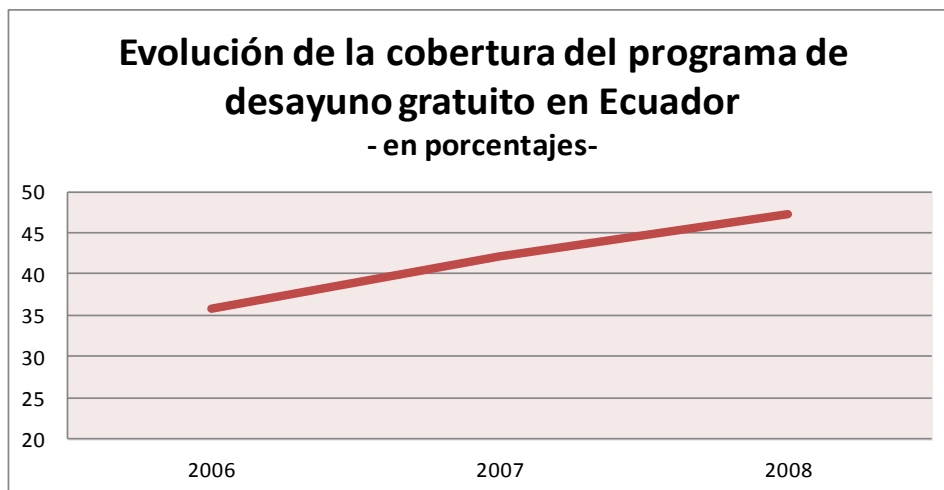
Como se evidencia, la cobertura de educación inicial mejoró de forma significativa con respecto a años anteriores, lo que da indicios de la aplicación adecuada de los criterios técnicos al implementar proyectos para la mejora en la cobertura de esta etapa escolar.

De igual manera se implementó el programa de desayuno escolar. Los dos programas de mayor trascendencia en este año se complementan entre sí dando una mayor solidez a los resultados. El gráfico 3.2.5 permite observar la evolución anual de la cobertura de este programa, dentro del grupo al que está focalizado, con el fin de ratificar la expansión del mismo, demostrando criterios de mejora en la redistribución y equidad de oportunidades.

Como se puede observar en el gráfico la cobertura de este programa aumentó con el pasar de los años, mostrando la acogida del mismo y ratificando la generación de efectos de redistribución y equidad de oportunidades, siendo estos los criterios propuestos para la implementación del mismo.

A pesar de la exitosa implementación del mismo, existe todavía un gran porcentaje de estudiantes por ser integrados a esta red para un trato equitativo de toda esta población.

Gráfico 3.2.5



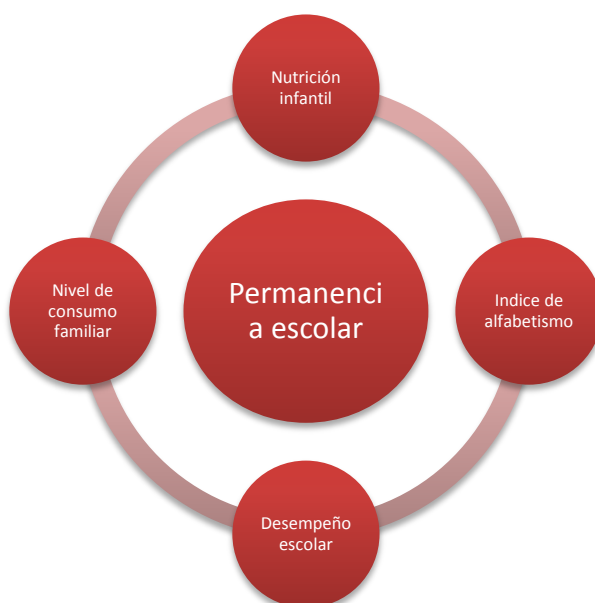
Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

### Indicadores afectados

La implementación de los programas del Ministerio de Educación en el 2008 contribuye al cambio de ciertos indicadores económicos, los cuales no constan dentro de los objetivos directos de los programas. El gráfico 3.2.6 muestra la afección de estos en otros ámbitos de la economía y la realidad social ecuatorianas.

Gráfico 3.2.6 Indicadores afectados con la implementación de los programas educativos 2008



Elaboración: Franz Sáenz Kohls



Si bien el objetivo principal de los programas implementados en el 2008 fue el aumento de la permanencia escolar, se logra de forma simultánea la mejora del desempeño escolar por medio de la generación de condiciones óptimas para un correcto aprendizaje. De igual manera la permanencia escolar en años tiene una influencia directa en el nivel de alfabetismo del país.

De igual manera, el ahorro del desayuno infantil representa una mejora en el consumo de las familias en situación vulnerable.

El programa de desayuno escolar afecta también al sector de la salud, ya que asegura una dieta correcta para los niños y niñas beneficiarios del programa.

## **Políticas 2009**

### **Mejoramiento integral del sistema educativo**

Bajo esta política se pretende lograr una mejora sistémica integral en el sistema educativo, con el fin de brindar un mejor servicio que permita obtener estudios de calidad a cada vez más ecuatorianos. En el presente año los programas más trascendentes bajo esta política fueron el mejoramiento de la infraestructura escolar y la asignación de Recursos Humanos al sistema educativo.

#### Programa mejoramiento de infraestructura educativa

El programa de mejoramiento de infraestructura educativa tuvo como objetivo la mejora de la infraestructura de establecimientos educativos, permitiendo ampliar la cobertura de estudiantes y el servicio brindado, para esto el Ministerio de Educación emprendió en el 2009 las acciones detalladas en la tabla 3.2.5.

*Tabla 3.2.5 medidas aplicadas para el mejoramiento de la infraestructura educativa*

<b>Acción tomada</b>	<b>Cantidad</b>
Intervención y recuperación de colegios emblemáticos en el Ecuador	3
Establecimientos intervenidos	87

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social  
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La prestación de un servicio educativo de calidad es uno de los aspectos fundamentales para la capacitación del talento humano en el Ecuador, el cual es un factor clave para dotar de valor agregado al sistema productivo del país, es por esto que se puede considerar que este programa tiene elementos de la visión estructuralista.

### Programa asignación de recursos humanos

La asignación de Recursos Humanos para el sistema educativo ha sido el programa máter para la implementación de nuevas partidas para profesores; esto considerando que “la renovación oportuna de las mismas, y la generación de estímulos para aumentar la oferta de profesores, son las herramientas principales para la cobertura del déficit de oferta educativa en el Ecuador”<sup>3</sup> (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2010: 28).

*Tabla 3.2.6 Asignación de recursos humanos al sistema educativo*

Actividad	Cantidad
Nuevas partidas generadas por medio del desdoblamiento de partidas de jubilados	7.200
Partidas docentes asignadas a unidades educativas	12.747
Docentes incorporados mediante contrato	10.000
Docentes incorporados mediante nombramiento	7.000
Profesores bajo el programa de estímulos para la jubilación	4.500
Procesos de “rueda de cambio” para la cobertura de vacantes en el sistema educativo	1.135

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La implementación de nuevas partidas docentes en el Ecuador, lo que pretende mejorar la calidad del sistema educativo público, lo cual tanto para el gobierno como para la visión teórica estructuralista representa una base fundamental para el desarrollo. La asignación de la misma puede ser observada en la tabla 3.2.6.

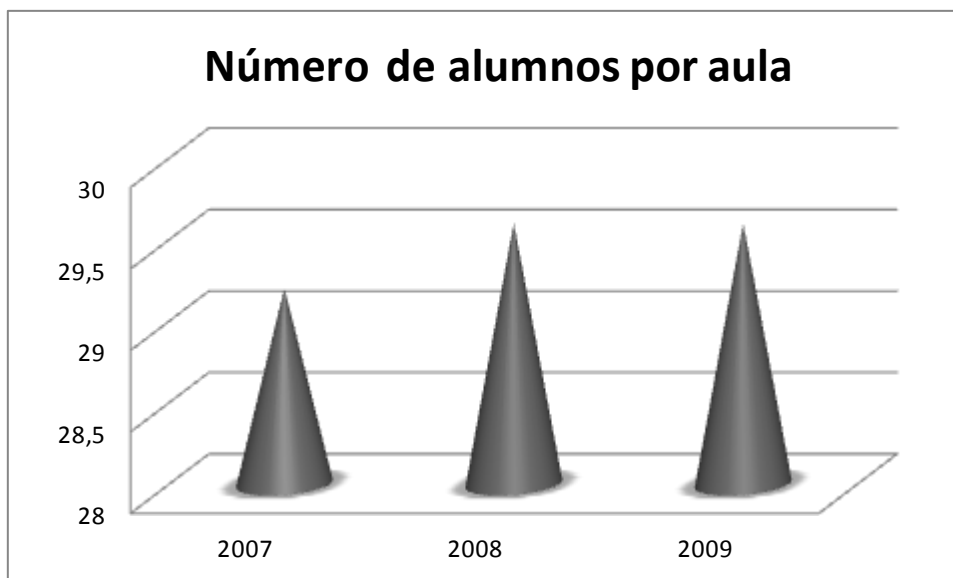
### **Resultados de los programas 2009**

Para analizar el impacto de la implementación de programas de mejora en la infraestructura educativa, el gráfico 3.2.7 muestra la capacidad promedio de las aulas públicas en el Ecuador para el soporte de alumnos:

---

<sup>3</sup> Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, (2010) *Programas Sociales 2009*, Quito: Imprenta Mariscal

Gráfico 3.2.7



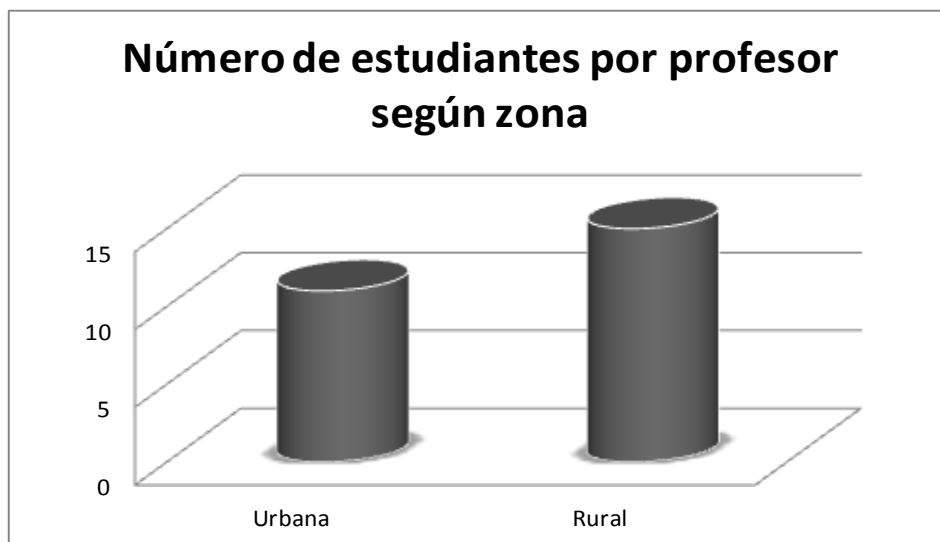
Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

El gráfico muestra un incremento mínimo de la capacidad de carga de cada aula, si bien es muy difícil lograr un incremento considerable de este indicador en el corto plazo, el gráfico demuestra que los programas de mejoramiento en la infraestructura deben ir acompañados de programas que incentiven el aumento en la matriculación escolar si se quiere aumentar la cobertura educativa de manera eficiente. Para la aplicación de esta medida faltó la implementación de programas coyunturales de inclusión escolar; se observa la falta de criterios técnicos.

El incremento de partidas presupuestarias se complementa con la mejora en la infraestructura educativa, con el fin de brindar un servicio de mayor calidad. Los datos expuestos muestran un amplio incremento en el número de partidas, sin embargo, el único proceso que hace mención a una focalización de la ubicación de los profesores es el de “rueda de cambio”, el cual representa menos del 10% del número total de partidas asignadas para el presente año. Esto puede restar eficiencia al sistema, si la distribución actual de profesores en el Ecuador no fuese uniforme, según la zona donde se ubiquen las escuelas. Los gráficos 3.2.8 y 3.2.9 permiten observar la forma en la que están distribuidos los profesores en el Ecuador:

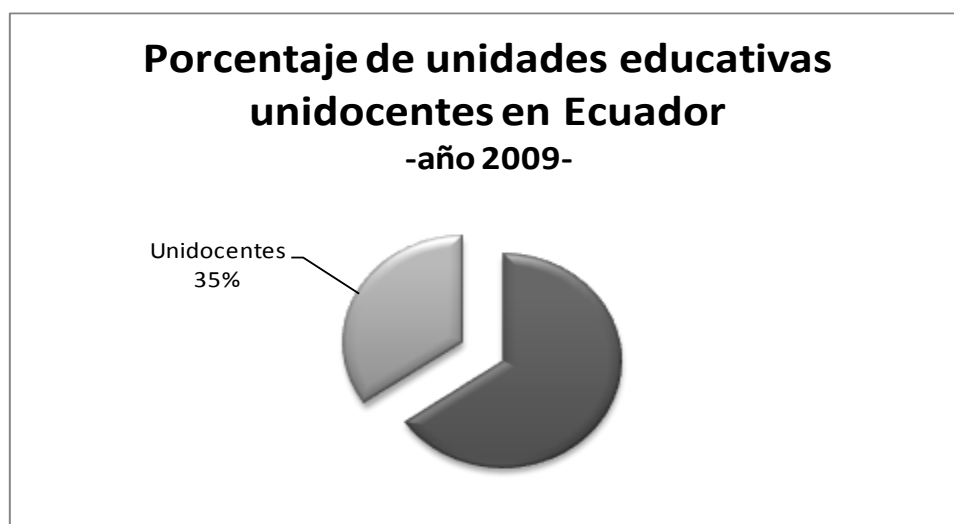
Gráfico 3.2.8



Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Gráfico 3.2.9



Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Los gráficos muestran un importante sesgo en el número de alumnos por profesor, se observa que en la zona rural existe en promedio un 36% más de alumnos, y esto considerando que de todo el sistema educativo el 35 % de escuelas son unidocentes y se encuentran en su mayoría en zonas rurales. Con esto se demuestra la necesidad de un mayor énfasis en criterios de focalización para esta política de educación, y se ratifica la necesidad de aumentar la consideración de criterios técnicos para la implementación futura de programas similares.

## Indicadores afectados

A pesar que el objetivo principal de los programas implementados consistió en la mejora de la calidad en la oferta educativa, existen aspectos afectados de forma indirecta. Esto se puede observar en el gráfico 3.2.10

*Gráfico 3.2.10 Afecciones indirectas de la implementación de los programas educativos 2009*



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

El incremento de partidas presupuestarias, y la mano de obra requerida para la restauración y mejora de los planteles educativos generan un incremento directo en el nivel de empleo, afectando así el mercado laboral.

De igual manera el patrimonio histórico del país se ve fortalecido, por medio del rescate a instituciones educativas emblemáticas. La mayoría de estas cuentan con una amplia trayectoria como oferentes de educación.

## Políticas 2010

### Universalización de la educación

En el año 2010 esta política mantiene su trascendencia como eje impulsor del motor productivo y el bienestar social (ver descripción de esta política en el año 2007).

#### Programa universalización de la educación inicial

Una de las líneas de acción implementadas que volvió a tomar fuerza más visibilidad tuvo, fue la universalización de la educación inicial (ver descripción del programa dentro de las acciones del "Ministerio de Educación" en el 2007). La tabla 3.2.7 muestra los objetivos principales y el alcance del programa en el 2010:

*Tabla 3.2.7 Metas del programa de universalización de la educación inicial*

<b>Meta</b>	<b>Alcance</b>
Ampliación de la atención a niños y niñas en centros de educación inicial públicos.	Acceso a 88.181 niños y niñas en el presente año a estos establecimientos.
Creación de establecimientos educativos públicos donde se imparta educación inicial.	Para el 2010 el Ecuador cuenta con 1.703 centros públicos de educación inicial.
Atención a niños y niñas en centros de desarrollo infantil del MIES	El número de estudiantes bajo esta modalidad asciende a 41.914 en el 2010

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Para un funcionamiento adecuado de las metas propuestas se brindó ciertos refuerzos relacionados dentro del sistema educativo, lo cuales se exponen en la tabla 3.2.8:

*Tabla 3.2.8 Acciones tomadas bajo el programa de universalización de la educación inicial*

<b>Meta</b>	<b>Alcance</b>
Capacitación en educación inicial a docentes	Este programa permitió el crecimiento del número de profesores a 2.376
Docentes capacitados para brindar educación inicial, que impartan su conocimiento en instituciones públicas	En la actualidad se encuentran 1.580 docentes, que representan al 66,5% del total de docentes capacitados
Centros de desarrollo infantil acreditados como centros de educación inicial por el Ministerio de Educación	Se acreditó a 500 instituciones, las cuales cumplen con los requisitos establecidos y tienen la oportunidad de incorporarse a la impartición de enseñanza inicial
Madres comunitarias capacitadas	Desde el inicio de este programa el número de padres capacitados se ha incrementado a 5.096.

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Dentro del enfoque estructuralista se considera a la educación un factor fundamental para la mejora del capital humano, permitiendo a este brindar un trabajo más tecnificado, brindando un mayor valor agregado, y consiguientemente, impulsar un cambio del modelo primario en el que los países periféricos se desenvuelven.

La iniciativa implementada por el gobierno para la mejora del sistema educativo se encuentra en concordancia al marco teórico bajo el cual se desenvuelve la creación de políticas dentro de este periodo.

## Permanencia escolar

La política de permanencia escolar pretende asegurar la culminación del ciclo escolar de la población ecuatoriana, brindándole así acceso a niveles superiores de educación, permitiendo mejorar el bienestar personal de la población así como el aparato productivo del país.

### Programa eliminación del aporte voluntario

Dentro de la política de permanencia escolar, se aplicó medidas dentro del sistema educativo del Ecuador, uno de los programas principal consistió en la eliminación al aporte voluntario, donde se implemento un subsidio al antiguo aporte voluntario para la matriculación escolar. Anteriormente el monto establecido era de USD \$25 para la educación básica y USD \$30 para el nivel de bachillerato. Este sistema es operado por medio de transferencias directas del Ministerio de Educación a las Instituciones Educativas (para más información ver descripción del programa dentro de las acciones del “Ministerio de Educación” implementadas en el 2007).

Esta medida, enfocada principalmente a los sectores más vulnerables, se tomó como incentivo para lograr la permanencia de los estudiantes en el Ecuador. Si bien la reciente inclusión de este sistema no permite la evaluación de su impacto generado, se puede definir el monto invertido por el gobierno, el cual se observa en la tabla 3.2.9

*Tabla 3.2.9 Acciones tomadas bajo el programa de eliminación del aporte voluntario en el presente año*

<b>Instituciones educativas a las que se realiza la transferencia</b>	<b>Monto</b>
Escuelas	15'449.871 dólares
Colegios	24'550.129 dólares

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social  
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La generación de opciones que faciliten la permanencia de los ecuatorianos dentro del sistema educativo se encuentran en conformidad con los postulados teóricos aplicados, los cuales promueven a la educación como base para un cambio en el sistema productivo, y la redistribución como herramienta válida para la mejora del bienestar y la consecución de la equidad social.

## Mejora integral del sistema educativo

La mejora del sistema educativo posibilita una oferta de mayor calidad y cobertura de este servicio, permitiendo incorporar a un mayor número de personas a este sistema y mejorando cada vez más la instrucción de estas.

### Programa asignación de recursos humanos

Bajo esta política se emprendió el programa de asignación de Recursos Humanos para el sistema educativo. Este programa tiene como objetivo el refuerzo al sistema educativo por medio de la implementación de nuevas partidas para profesores; la renovación oportuna de las mismas, y la generación de estímulos para aumentar la oferta de profesores y cubrir el déficit actual en el Ecuador (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2010). Las acciones tomadas en este año, así como las bases y objetivos del programa son una réplica de la instauración original del mismo en el 2008.

Como mapeo de la situación actual de las partidas para educadores en el Ecuador, se puede observar lo expuesto en la tabla 3.2.10:

*Tabla 3.2.10 asignación de recursos humanos al sistema educativo*

<b>Tipo de partidas</b>	<b>Cifra</b>
Nuevas partidas docentes asignadas a establecimientos educativos	9.024
Docentes incorporados mediante contrato	45.261
Docentes incorporados mediante nombramiento	8.000
Docentes bajo el programa “rueda de cambio” (cambio de establecimiento por medio de concurso de meritos y oposición)	4.635

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social  
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La tabla expuesta muestra el esfuerzo del Estado por aumentar el nivel de partidas presupuestarias. Esto permite ampliar la cobertura de la escolaridad y brindar un servicio educativo de mayor calidad, por este lado, la mejora en el sistema educativo se encuentra en convergencia con las bases teóricas contempladas para aumentar el desarrollo en el Ecuador.

### **Resultados de los programas 2010**

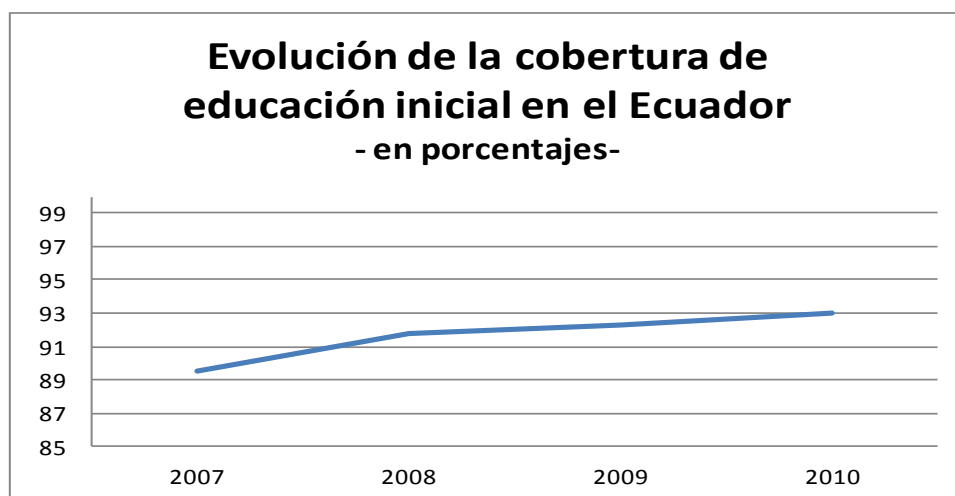
Las acciones del Ministerio de Educación en el presente año cobran mucha más fuerza en comparación a años anteriores. Esto se observa por medio de una ampliación en el número de programas implementados y en la magnitud de los mismos.

En lo que respecta a la universalización de la educación inicial, es necesario considerar que sus efectos afectan a determinadas generaciones y son visibles en el mediano plazo, por lo que es necesaria la implementación continua de programas de esta



naturaleza. El gráfico 3.2.11 muestra el aumento en la escolaridad inicial en los últimos años:

*Gráfico 3.2.11*



Fuente:

CEPAL

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Se aprecia que existe una tendencia intertemporal creciente en lo que respecta al porcentaje de la población que accede a educación inicial, por lo que se ratifica el cumplimiento de este criterio técnico.

Por medio de la política de permanencia escolar se eliminó el aporte voluntario del sistema público de educación. El gráfico 3.2.12 contrasta los resultados de las acciones emprendidas el presente año con la realidad en años anteriores:

*Gráfico 3.2.12*



Fuente:

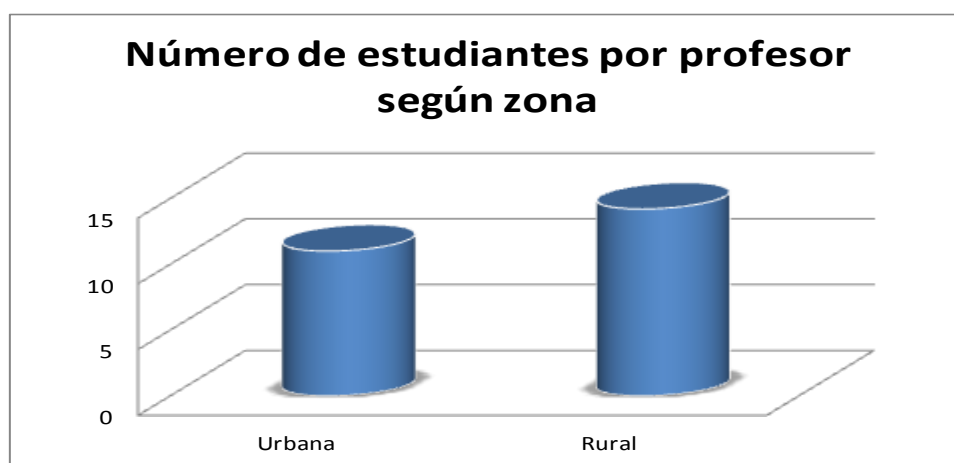
INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

El gráfico expuesto denota que se ha mejorado la esperanza de vida escolar promedio, ratificando de esta forma la suficiencia de criterios técnicos para asegurar resultados satisfactorios para el presente programa.

En lo que respecta al aumento de partidas presupuestarias para el sistema educativo, se observa a simple vista que este programa se complementa con el resto de acciones emprendidas para la mejora integral de la oferta educativa. Sin embargo, en este programa no se mencionó algún tipo de focalización dentro de la asignación de partidas, lo que puede restar eficiencia al programa si se toma en cuenta la inequitativa realidad del sistema educativo en el Ecuador, como lo muestra el gráficos 3.2.13 y 3.2.14:

*Gráfico 3.2.13*

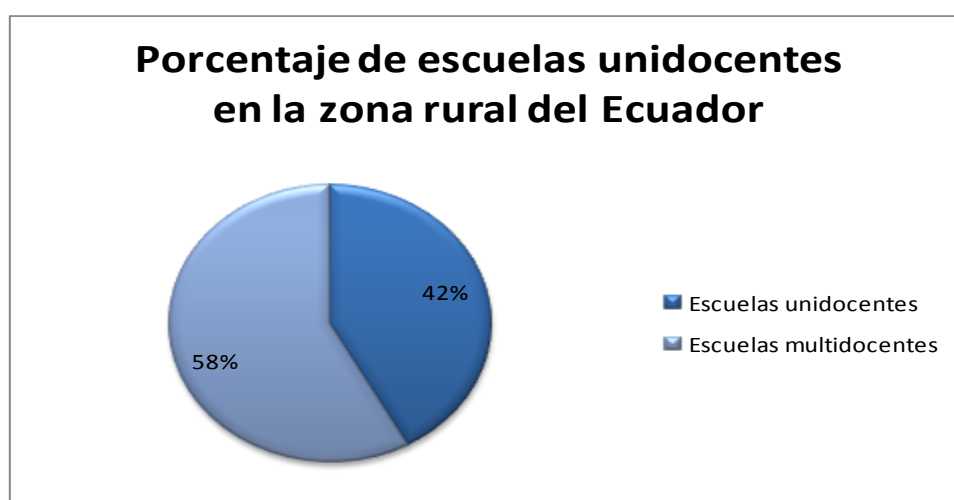


Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Con esta información se evidencia que las escuelas rurales cuentan con un mayor número de alumnos por profesor, lo que denota la falta de una distribución equitativa en el número de profesores. Este fenómeno se ve amplificado considerando el alto número de escuelas unidocentes en las zonas rurales, como se puede observar en el gráfico 3.2.14:

*Gráfico 3.2.14*



Fuente:

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

INEC

Como se puede observar existe un gran porcentaje de escuelas unidocentes en la zona rural del Ecuador; este dato también corrobora la distribución inequitativa que existe entre el número de alumnos por profesor.

Para la aplicación ampliación de partidas docentes se ha demostrado que en el caso ecuatoriano es necesario focalizarlas para atender sectores con oferta educativa insatisfecha. Dado que en la creación de este programa no se menciona focalización alguna; se asume falencias en la aplicación de criterios técnicos.

### **Indicadores afectados**

Con el aumento de las implementaciones de los programas educativos en el 2010 se logró una mayor afección a indicadores sociales y económicos de forma indirecta. Esto se muestra en el gráfico 3.2.15

*Gráfico 3.2.10 Afecciones indirectas de la implementación de los programas educativos 2010*



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La mano de obra requerida para el mejoramiento de la infraestructura educativa, así como el aumento de partidas presupuestarias para docentes supone un incremento del nivel de empleo.

El acceso a educación inicial y los incentivos para la permanencia escolar contribuyen a la disminución del trabajo infantil. De igual manera, los incentivos de permanencia como la eliminación del aporte voluntario permiten a más estudiantes terminar el ciclo educativo de segundo nivel y acceder a universidades.

La implementación de centros de desarrollo infantil bajo una óptica educativa integral permite el desarrollo de las potencialidades de los ecuatorianos desde una edad temprana. De esta manera se espera un mejor desempeño escolar.

La capacitación a madres de familia en comunidades permite a la mujer tener un rol más activo en la sociedad ecuatoriana, consiguiendo así una mayor equidad de género.

La contratación de profesores por nombramiento permite a estos acceder a mejores condiciones laborales y a seguridad en la permanencia de sus cargos, logrando así estabilidad laboral.

La eliminación del aporte voluntario a las escuelas y colegios permite una descarga en los gastos familiares por concepto de educación. Esto permite elevar el nivel de consumo de las mismas.

### 3.3 Ministerio de Salud

#### Políticas 2007

##### Control y prevención de enfermedades infecciosas

Bajo esta política se inician programas con la finalidad de mejorar la salud ecuatoriana por medio de la prevención y el control de enfermedades graves infecciosas.

##### Programa nacional de control y prevención de ITS- VIH/SIDA

Para el año 2007, el programa principal bajo esta política se lo denominó como “Programa nacional de control y prevención de ITS- VIH/SIDA”; las acciones tomadas se muestran en la tabla 3.3.1:

*Tabla 3.3.1 Implementaciones del “programa nacional de control y prevención de ITS- VIH-SIDA”*

Implementaciones
Campañas masivas de prevención
Programas de asistencia
Acceso a retrovirales para la población en tratamiento

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La seguridad social, los programas de salud para una mejor calidad de vida, y el tratamiento de personas con enfermedades incurables como grupo vulnerable son elementos convergentes con el marco teórico bajo el que el gobierno se ampara.

### Programa de Tuberculosis

El segundo programa con mayor visibilidad bajo la política de prevención de enfermedades infecciosas es el “Programa de tuberculosis”, bajo el cual se trató de aplacar el incremento en el nivel de contagio de esta enfermedad en el Ecuador; el programa implementado focalizó su esfuerzo en las acciones descritos en la tabla 3.3.2:

*Tabla 3.3.2 Ejes del “programa de tuberculosis”*

Ejes del programa
Implementación de la estrategia DOTS (Tratamiento acortado directamente observado) en el sistema público del país
Fortalecer la capacidad del país para manejo de la coinfección tuberculosis-VIH

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, INEC

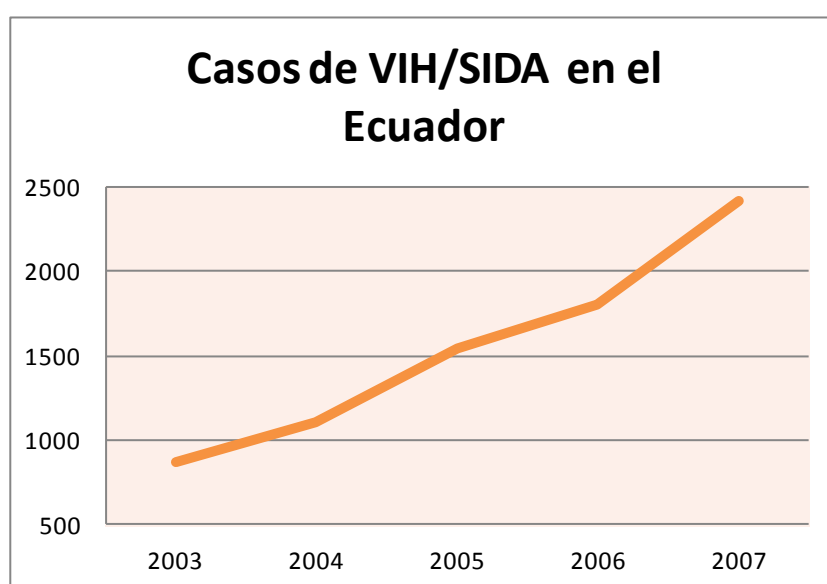
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Un programa permite mejorar el bienestar de la población y promueve la prevención de riesgos para la sociedad, elementos contemplados bajo la perspectiva estructuralista, desde la cual se promueve la consecución de una mejora en la calidad de vida.

### **Resultados de los programas 2007**

Las acciones del programa de prevención contra el VIH/SIDA tienen como objetivo la disminución del contagio de este virus. Para observar el resultado de este emprendimiento estatal se puede observar la evolución del número de casos de VIH/SIDA en el Ecuador en el gráfico 3.3.1:

*Gráfico 3.3.1*



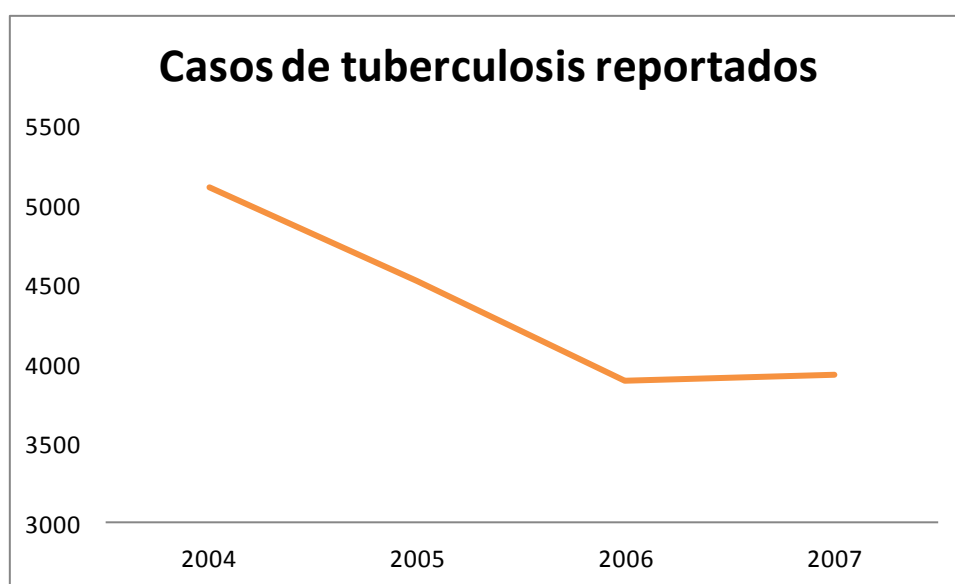
Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Como se puede observar el crecimiento de casos de esta enfermedad en el Ecuador ha ocurrido de forma exponencial, denotando el poco éxito de los programas implementados y por ende la carencia de criterios técnicos. Por tanto es necesario considerar que las medidas no deben enfocarse únicamente desde el punto de vista de la medicina, sino también considerar lo social y educativo. Así se podrá lograr impactos de mayor integralidad que refleje mejores resultados.

En lo que respecta a la prevención de tuberculosis, se observa la existencia de suficiencia de criterios técnicos para una implementación exitosa del programa, es necesario analizar el crecimiento intertemporal de la propagación de esta enfermedad en los últimos años, como se puede ver en el gráfico 3.3.2:

*Gráfico 3.3.2*



Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Tras el descenso de este índice en, se ha llegado a estabilizar esta tasa en el presente año, mostrando un incremento menor a 100 casos. Sin embargo, este aumento no justifica la implementación de un programa prioritario para el cumplimiento de una política, por lo que se evidencia la falta de criterios técnicos para una implementación apropiada del programa.

Para una mejor implementación futura del mismo resulta pertinente la toma de medidas auxiliares como campañas de concientización y prevención, así como focalizar acciones a de prevención en zonas de alto riesgo de contagio.

### **Indicadores afectados**

Los programas articuladores de las políticas de salud en el presente año han tenido una afección indirecta sobre otros indicadores sociales y económicos. El gráfico 3.3.3 muestra dichos impactos:

*Gráfico 3.3.3 Afecciones indirectas de la implementación de los programas de salud 2007*



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Si bien el objetivo principal de estos programas es incidir en el sector salud, la prevención de estas enfermedades y la disponibilidad de medicamentos en centros públicos, a precios menores que en el mercado (cabe considerar que la disponibilidad de estos en el país es muchas veces escasa), representa un ahorro para las familias afectadas, permitiendo que la alteración en su nivel de consumo no sea tan drástica.

Las personas con enfermedades infecciosas en el Ecuador han sido discriminadas y marginadas de la sociedad. Si bien estos programas no contribuyen a que esto cambie, la prevención evita que muchas personas pasen a formar parte de este grupo, y por ende que sean víctimas de la discriminación.

## **Políticas 2008**

### **Bienestar postnatal e infantil**

El gobierno busca garantizar un nivel de vida digna en los primeros años de vida, así como la cobertura de las necesidades infantiles, para esto se creó la Ley de maternidad gratuita, que impulsa un entorno seguro para el nacimiento de ecuatorianos y ecuatorianas, por medio de servicios médicos de calidad, así como programas para el pleno uso de los derechos reproductivos de las mujeres.

### Programa de atención gratuita de maternidad

A raíz de la Ley de maternidad gratuita, el ministerio de salud pública impulsó acciones que aseguren el cumplimiento de la misma, así como de la política de bienestar postnatal e infantil. La tabla 3.3.3 muestra los emprendimientos realizados para el cumplimiento de este objetivo:

*Tabla 3.3.3 implementaciones del programa de atención gratuita de*

<b>Emprendimiento</b>	<b>Meta alcanzada</b>
Porcentaje de partos financiados bajo esta ley frente al total de partos registrados	68%
Porcentaje de partos financiados bajo esta ley	177.014
Emergencias obstétricas financiadas bajo la ley de maternidad gratuita	13.294
Atenciones a recién nacidos financiadas bajo la ley de maternidad gratuita	22.836

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

El enfoque estructuralista adoptado por el gobierno promueve la oferta estatal de servicios básicos como la salud, a su vez impulsa la garantía del cumplimiento de derechos básicos y la creación de un entorno saludable los primeros años de vida, por lo que esta política se encuentra en armonía con la cosmovisión teórica en la que el gobierno se ampara.

### **Seguridad social como base para una mejor calidad de vida**

Como bases para la consecución de la seguridad social en el Ecuador se implementa una serie de programas, donde sobresale el “Programa de Atención al Adulto Mayor”.

### Programa de atención al adulto mayor

La iniciativa por el cuidado del adulto mayor implica la búsqueda de bienestar de un grupo vulnerable en el Ecuador. El programa implementado por el Ministerio de Salud bajo esta política, centró su esfuerzo en la ampliación de la cobertura de servicios médicos integrales para este grupo. En la tabla 3.3.4 se observa el objetivo logrado en los programas bajo esta rama de la política:



*Tabla 3.3.4 objetivo de programa de atención a adultos mayores*

Objetivo	Logro
Acceso a adultos mayores sin seguridad social a servicios de salud integral	45%

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

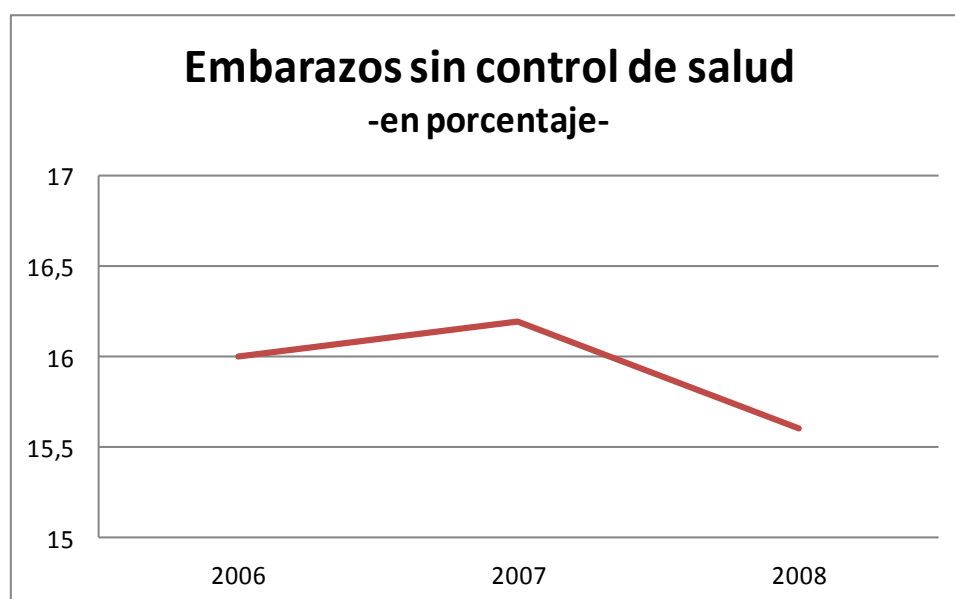
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La atención a grupos prioritarios y el cumplimiento de derechos esenciales como base para el bienestar social, son elementos de desarrollo estipulados bajo la visión estructuralista, por lo que este programa se encuentra en armonía con el enfoque de manejo económico acogido.

### Resultados de los programas 2008

En lo que respecta al control de embarazos, el gráfico 3.3.4 muestra la ampliación a la cobertura del control de embarazos como resultado de las acciones implementadas bajo esta política:

*Gráfico 3.3.4*



Fuente: INEC

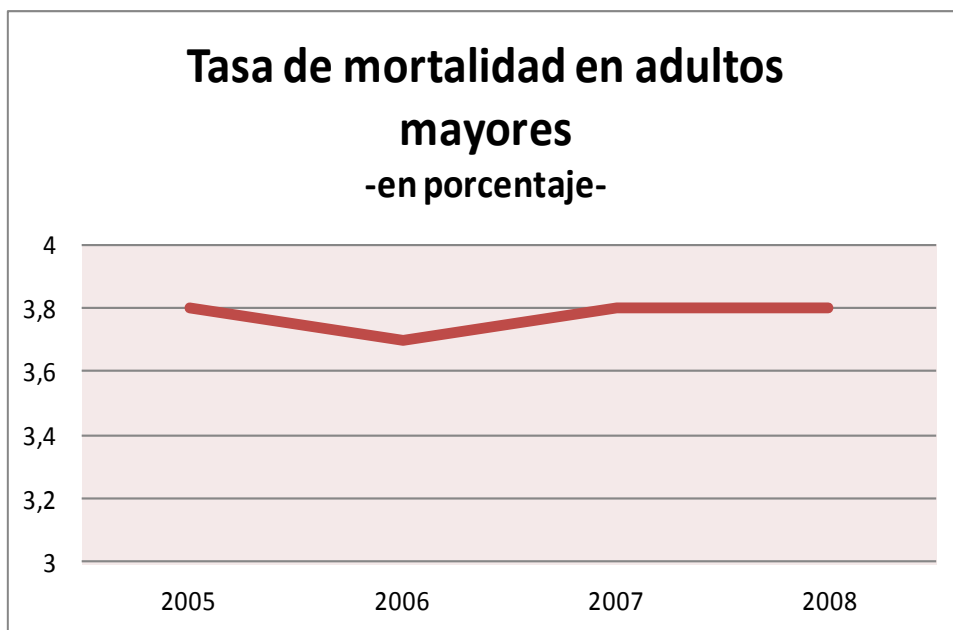
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Como se puede observar en el gráfico se ha podido estabilizar e incluso divisar un pequeño decrecimiento en la tasa porcentual de embarazos sin control de salud, lo que sugiere resultados positivos en lo que respecta a la inclusión de criterios técnicos para la implementación de las medidas realizadas.

Es necesario mejorar la socialización de esta política y la accesibilidad a estos centros de salud, para así mejorar la cobertura de control durante el embarazo.

Para analizar la suficiencia de criterios técnicos operativos al implementar el programa de protección al adulto mayor, se observa los resultados al mismo mediante la evolución de la tasa de mortalidad de adultos mayores en el gráfico 3.3.5:

Gráfico 3.3.5



Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Se puede observar variaciones mínimas en esta tasa, lo que sugiere la implementación suficiente de criterios técnicos para mantenerla estable. Sin embargo, hubiese sido necesario tomar en cuenta medidas complementarias como la inclusión social y económica de este grupo para mejorar su calidad de vida. También es necesaria la búsqueda de convergencia con otro tipo de programas por el bienestar del adulto mayor y la aplicación focalizada de este programa a lo largo del país, para lograr la disminución de esta tasa.

### Indicadores afectados

El gráfico 3.3.6 muestra los indicadores sociales y económicos que son afectados con la implementación de estos programas:

*Gráfico 3.3.6 Afecciones indirectas de la implementación de los programas de salud 2008*



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

El programa de bienestar postnatal e infantil beneficia directamente a los recién nacidos, sin embargo, también tiene una afección directa a madres en periodo de embarazo, ya que a través de ellas se cuida la salud de los infantes en el periodo prenatal.

El cumplimiento de la ley de maternidad gratuita incluye el ahorro de los costos de atención médica prenatal y parto, en los que anteriormente había que incurrir.

El programa de atención al adulto mayor permite mejorar las condiciones de vida de este grupo etario que por lo general fue excluido y relegado a un segundo plano en la sociedad.

## **Políticas 2009**

### **Seguridad alimentaria**

La política de Seguridad Alimentaria en el Ecuador pretende asegurar la provisión de alimentos para toda la población, respetando las particularidades dietéticas de todos los diversos grupos de habitantes.

### Programa de alimentación y nutrición infantil

Con el fin de la consecución de esta meta nacional, se implementó el “programa de alimentación y nutrición infantil”, el cual tiene como objetivo la disminución en la desnutrición de infantes entre 0 y 36 meses, así como todos los efectos en el crecimiento y desarrollo que esto puede causar. Para esto se han tomado medidas tanto pre, como postnatal, las que se detallan en la tabla 3.3.5:

*Tabla 3.3.5 Medidas tomadas bajo el programa de alimentación y nutrición*

<b>Acciones</b>	<b>Número de casos</b>
Provisión de complementos nutricionales a mujeres embarazadas	228.806
Provisión de complementos nutricionales a madres en periodo de lactancia	165.052
Provisión de complementos nutricionales a infantes de entre 6 y 36 meses	370.193
Niños y niñas de entre 6 y 36 meses que reciben vitamina A	370.000
Niños y niñas menores a 1 año que reciben hierro en gotas	200.342
Provisión de hierro y ácido fólico a mujeres embarazadas	228.806
Personal de salud capacitado en alimentación y nutrición	10.800
Personas naturales capacitadas en alimentación y nutrición a nivel comunitario	70.000
Otras personas naturales capacitadas en alimentación y nutrición	7.000

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La protección y prevención en temas de salud que ha implementado el gobierno, permiten asegurar el bienestar social, aspecto considerado clave bajo la perspectiva estructuralista, desde la cual se propone la creación de políticas y herramientas que permitan salvaguardar la integridad de la sociedad.

## Salud sexual y reproductiva

Esta política pretende mejorar el nivel de calidad de vida de las personas, brindando salud sexual y reproductiva como eje para la construcción de una mejor sociedad y una mejor salud prenatal en generaciones futuras.

### Programa ciclos de vida: Salud sexual y reproductiva

Como principal programa bajo esta política se creó “Ciclos de Vida: Salud Sexual y Reproductiva”, este programa tuvo como objetivo la estructuración de canales para el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, permitiendo aumentar la cobertura de servicios de esta índole y la mejora de la calidad en prestación de servicios de salud reproductiva. Las acciones implementadas en el 2009 se detallan en la tabla 3.3.6:

*Tabla 3.3.6 Medidas adoptadas para el programa “ciclos de vida – Salud sexual y reproductiva”*

Acciones	Número de casos
Consultas de atención prenatal	1.381.910
Atenciones de parto	161.367
Atenciones de postparto	153.111
Atenciones de regulación de la fecundidad	1'613.729
Acciones para la detección oportuna de cáncer uterino	323.817
Acciones para la detección oportuna de cáncer mamario	343.460
Porcentaje de atenciones de salud sexual y reproductiva cubiertas bajo la ley de maternidad gratuita	71%
Redes funcionales de cuidado obstétrico neonatal	2
Áreas de salud donde se implementa acciones contra la violencia de género	70

Concentración de controles prenatales	3,3
Capacitación a profesionales de la salud en normas de atención a la mujer	1.200

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

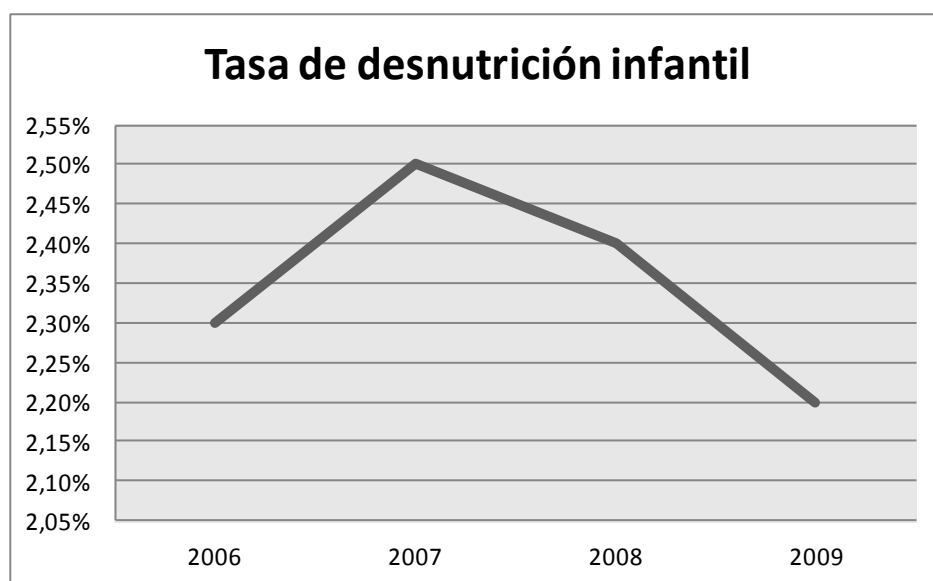
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La creación de políticas en pro de los derechos humanos y reproductivos, así como la equidad de género han sido temas cuyo debate ha sido impulsado desde una óptica estructuralista, por lo que la implementación de este programa se encuentra en armonía con el lineamiento teórico base adoptado por el gobierno del presente año.

### Resultados de los programas 2009

Para evaluar el impacto del programa de nutrición infantil, se observará la evolución de la tasa de desnutrición infantil en el gráfico 3.3.7:

*Gráfico 3.3.7*



\*2009: Dato Estimado

Fuente: INEC

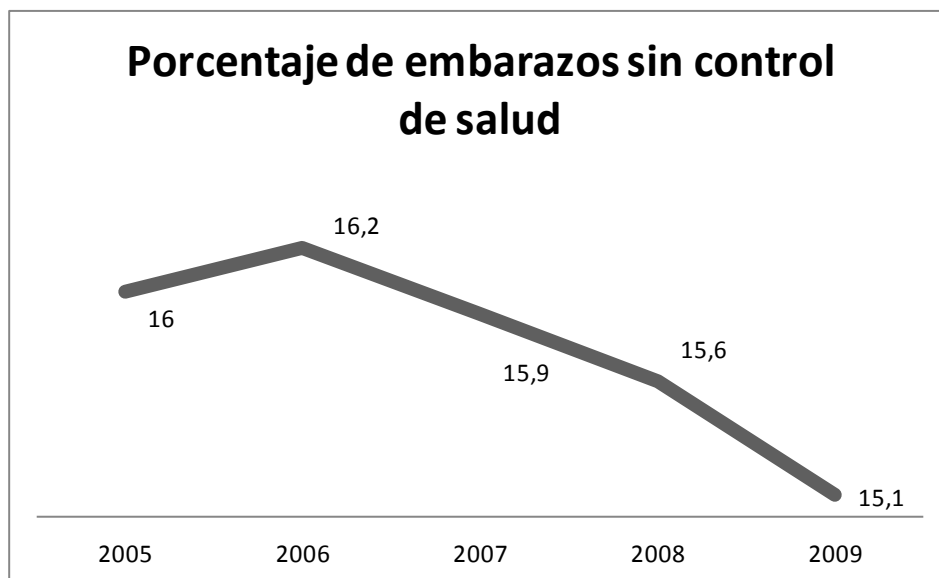
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Como se constata, ha existido éxito en la disminución de la tasa de desnutrición infantil, por lo que se puede presumir que han existido los criterios técnicos necesarios.

Para un efecto más visible de esta política, hubiese sido necesaria la convergencia de políticas sociales enfocadas desde otros sectores hacia la eliminación de la pobreza y el acceso a fuentes alimentarias suficientes. También es necesario articular este programa de forma armónica con los proyectos de seguridad y soberanía alimentaria, bajo un marco de respeto a las preferencias alimenticias según cada población.

Los gráficos 3.3.8 y 3.3.9 permiten visualizar el impacto del programa de salud sexual y reproductiva, por medio de indicadores de control de embarazos y mortalidad materna (las acciones de estos programas fueron enfocados hacia el control de salud materna principalmente):

Gráfico 3.3.8

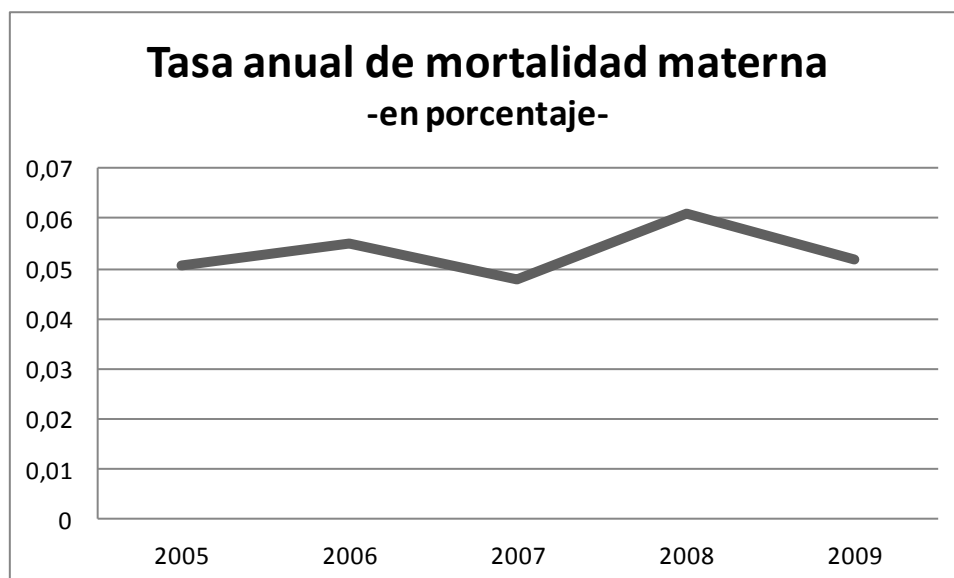


\*2009: Dato Estimado

Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Gráfico 3.3.9



\*2009: Dato Estimado

Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Se observa que el porcentaje de embarazos sin control ha disminuido, mientras que la tasa de mortalidad materna muestra el mayor descenso porcentual en los últimos 5 años, a pesar de haberse encontrado en un porcentaje menor en años anteriores, lo que puede explicarse por incidencias coyunturales como menores niveles de violencia familiar o menor pobreza. Sin embargo, no deja de ser evidente el éxito en la aplicación de criterios de las medidas tomadas en este periodo.

### **Indicadores afectados**

Las acciones implementadas en el presente año tuvieron una afección directa en la nutrición infantil y en la salud durante el periodo de embarazo. Sin embargo, estas acciones conllevan a efectos sobre otros aspectos sociales y económicos, como se puede observar en el gráfico 3.3.10

*Gráfico 3.3.10 Afecciones indirectas de la implementación de los programas de salud 2009*



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La atención materna durante el periodo de embarazo afecta al bienestar del recién nacido, contribuyendo a que este pueda nacer en mejores condiciones. Esto evita la mortalidad postnatal y en los primeros años de vida causados por partos en condiciones inapropiadas o el mal estado de salud de los recién nacidos.

La nutrición en edades tempranas afecta de manera trascendente al desarrollo infantil, ya que asegura mejores condiciones para el desarrollo intelectual de este grupo, así como una mejor situación salubre. Esto genera un entorno propicio para el adecuado de niños y niñas.



De igual manera los programas de nutrición bajo el marco de seguridad alimentaria, fomentan la producción agrícola de pequeños productores y los integran a la red de distribución pública de alimentos. Esto se debe a la necesidad de la distribución permanente de alimentos, respetando las particularidades en las dietas de cada población y al fomento de equidad e integración socioeconómica.

## Políticas 2010

### Mejora del sistema de salud

La implementación de políticas sociales enfocadas desde el sistema de salud público, coordinado desde este ministerio, han sido enfocadas principalmente al fortalecimiento del modelo de salud integral, por medio de la atención primaria, prevención y promoción de la salud. Dentro de los programas aplicados en el 2010 destacan los siguientes:

#### Programa de protección social en salud

Bajo este programa se pretendió mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos y disminuir su tasa de mortalidad por medio de atención médica y rehabilitación a nivel comunitario y domiciliario; el programa presentó las características expuestas en la tabla 3.3.7:

*Tabla 3.3.7 medidas aplicadas para el programa de protección social en salud*

Acciones Adoptadas	Número de casos
Acciones de prevención extramural	325.000
Atención mórbil por medio de actividades extramurales	250.000
Seguimiento por medio de equipos EBAS a familias con riesgo biológico	33.500
Implementación de nuevos equipos médicos funcionales	1.700
Cirugías de cataratas realizadas	5.500
Pacientes atendidos por enfermedades catastróficas	200

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social  
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

En el Ecuador el sistema de salud pública está enfocado principalmente a los sectores más vulnerables de la población por lo que se cumplen los postulados teóricos de equidad social y atención a las carencias sociales. Adicionalmente, el cuidado del talento humano permite que este se encuentre en un mejor estado que conlleva a un mejor desempeño laboral y por consiguiente al aumento de su productividad. Teóricamente este programa concuerda con las bases teóricas adoptadas.

### Programa ciclos de Vida-atención integral a la infancia

Dentro del programa “Ciclos de Vida” el cual esta segmentado hacia grupos etarios específico, sobresalió en el 2010 la articulación del subprograma “Atención Integral a la Infancia” el cual se centra en la reducción de la mortalidad infantil, y la mejora de la calidad de vida para este grupo.

Las acciones específicas tomadas se observan en la tabla 3.3.8:

*Tabla 3.3.8 Acciones tomadas en “ciclos de vida – atención integral a la infancia”*

<b>Acciones tomadas</b>	<b>Número de casos</b>
Consultas de atención infantil	716.308
Consultas de atención pre-escolar	1'314.651
Consultas de atención escolar	817.674
Implementación de bancos de leche	7
Porcentaje de prestaciones a niños y niñas bajo la ley de maternidad gratuita	70%
Concentración anual de controles de crecimiento de infantes de hasta 1 año	4
Concentración anual de controles de crecimiento de infantes de hasta 4 años	4
Capacitación a profesionales en normas de atención infantil	2.000
Unidades de salud con capacidad para atención neonatal	60

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

El bienestar y las condiciones para un crecimiento adecuado resultan vitales para el desarrollo integral de los seres humanos, bajo esta óptica existe convergencia entre las acciones realizadas y un fundamento teórico que plantee al desarrollo como prioridad.

### Programa fortalecimiento de infraestructura y equipamiento de unidades de salud

La construcción de obras, infraestructura, y la dotación de equipo médico general para el sustento a la demanda médica en el ecuador, fue otro de los grandes proyectos implementados este año; las medidas a tomarse dentro de este programa se observan en la tabla 3.3.9.

La mejora dentro del servicio público de salud se encuentra en convergencia con el estatismo y la mejora en la prestación de servicios estipulada por el sistema acogido.

*Tabla 3.3.9 Fortalecimiento de la infraestructura de las unidades de salud*

Implementaciones	Cantidad
Construcción y equipamiento de nuevos establecimientos de salud	32
Mejora a la Infraestructura de salud existente	110
Nuevas ambulancias equipadas	34
Intervenciones quirúrgicas en unidades móviles	650
Atención en unidades móviles	280.000
Unidades operativas del MSP con licitamiento	379

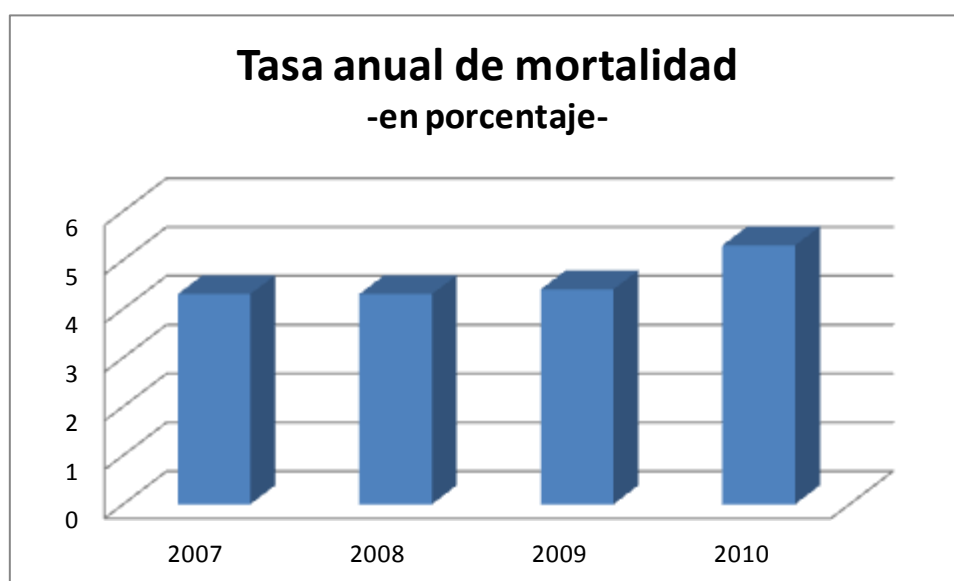
Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

### Resultados de los programas 2010

El programa de protección social en salud pretende mejorar la calidad de vida de todos los ecuatorianos y ecuatorianas. El impacto de esta medida observando los cambios en la tasa de mortalidad con respecto a años anteriores, mostrado en el gráfico 3.3.11.

*Gráfico 3.3.11*



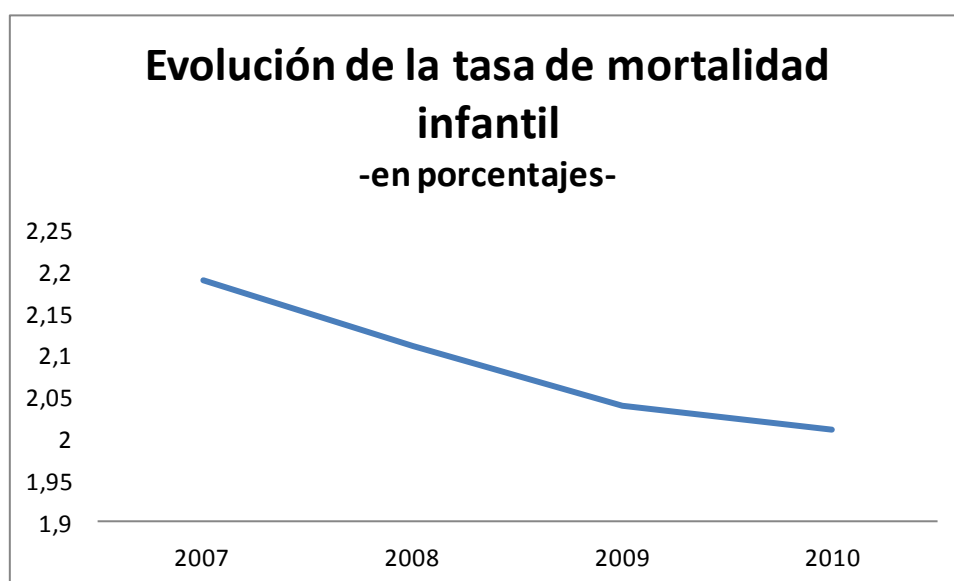
Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La tasa de mortalidad en el Ecuador es baja en relación a la de otros países, a pesar de esto presenta un ligero incremento en los últimos 2 años. Este indicador suele permanecer constante en periodos cortos de tiempo, las alteraciones abruptas se deben a externalidades, catástrofes naturales por lo general. Sin embargo, se refleja que las acciones tomadas no pudieron contrarrestar el efecto de cualquier adversidad salubre ocurrida en el 2010, de tal forma que no se haya podido impedir el incremento de esta tasa.

En el 2010, el programa de atención infantil del Ministerio de Salud fue enfocado bajo la política de mejora integral del sistema de salud, permitiendo a este programa complementarse de mejor manera con el resto de emprendimientos realizados. Para observar el cumplimiento de criterios técnicos específicos para el desarrollo de esta política se relaciona la completitud de los mismos al éxito de la medida. El gráfico 3.3.12 muestra la tasa de mortalidad infantil:

Gráfico 3.3.12



Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Como se observa, la tasa de mortalidad infantil ha decrecido en comparación a los últimos años, por lo que se ratifica la consistencia de las medidas aplicadas.

Otro programa emprendido bajo la política de mejora del sistema de salud fue el programa de fortalecimiento y equipamiento de unidades públicas.

Los efectos de las acciones de este programa pueden conllevar a un tratamiento médico más eficiente y eficaz. Para medir la eficiencia de criterios técnicos operativos para esta medida se observa el número de egresos médicos en el gráfico 3.3.13:

Gráfico 3.3.13



Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Como se aprecia en el gráfico 3.3.13, se ha incrementado el número de egresos hospitalarios, ratificando la efectividad de la medida, y atribuyéndole al programa la suficiencia de criterios técnicos.

### Indicadores afectados

Los programas articuladores de la política de mejora en el sistema de salud del 2010 pudieron abarcar de forma integral las falencias de este sistema. Esto conllevó a una gran generación de externalidades y afecciones indirectas en indicadores socioeconómicos del Ecuador. Esto se puede observar en el gráfico 3.3.14:

Gráfico 3.3.14 Afecciones indirectas de la implementación de los programas de salud 2010



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

El aumento de operaciones y tratamientos de enfermedades catastróficas fomenta la participación activa de personas cuyas limitaciones causadas por su enfermedad se vieron obligadas a disminuir su actividad económica e integración social.

La implementación de unidades médicas móviles permite aumentar la cobertura del sistema de salud, y fomenta la inclusión a población que por la dificultad de acceso a servicios de salud ha sido marginada.

La construcción y mejora de unidades de salud requiere de talento humano para su realización, por lo que estas medidas también han tenido impacto en el mercado laboral mejorando los niveles de empleo.

La creación de bancos de leche permite una mejor nutrición infantil, y propicia mejores condiciones para su buen desarrollo.

La capacitación del talento humano del sector salud permite una acción más eficaz y eficiente por parte de los mismos, logrando así la innovación de este sistema.

### **3.4 Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda**

#### **Políticas 2007**

##### **Inversión social de emergencia**

La limitación a accesos básicos para la población pobre es una realidad en el Ecuador, la cual debe ser resuelta de forma prioritaria mediante el reforzamiento de la oferta de servicios y mejora en su eficiencia.

##### Programa fondo de inversión social de emergencia

Para solventar los efectos de emergencias sociales se creó el FISE (Fondo de Inversión Social de Emergencia) desde el cual se impulsa un modelo de inversión social que fomente “el mejoramiento sostenido de la calidad de vida de los más pobres, con enfoque de integralidad en el marco de desarrollo local”<sup>4</sup> (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2008: 18).

Las principales medidas tomadas respecto a esta iniciativa se pueden observar en la tabla 3.4.1:

---

<sup>4</sup> Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, (2008) *Programas Sociales 2007*, Quito: Imprenta Mariscal

*Tabla 3.4.1 Implementaciones del fondo de inversión social de Emergencia*

Medidas	Número de implementaciones
Atención en infraestructura a comunidades pobres	220
Capacitación focalizada a comunidades	500

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, INEC  
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La mejora en infraestructura y acceso a servicios básicos no solo aumenta el nivel de bienestar de la población atendida, también genera oportunidades productivas y de comercialización por medio de la integración a las comunidades atendidas a zonas más desarrolladas en el país, por lo que esta política mantiene su convergencia teórica con el estructuralismo.

### **Mejora en el servicio de agua potable y saneamiento**

Esta política promueve la cobertura de agua potable para la población ecuatoriana, con el fin de lograr un nivel de vida digno.

#### Programa agua potable y saneamiento para comunidades rurales y pequeños municipios

Entre los objetivos del gobierno se encuentra la cobertura total de agua potable para el Ecuador. En el 2007, el programa de mayor fuerza implementado para conseguir este objetivo fue el “Programa agua potable y saneamiento para comunidades rurales y pequeños municipios” (paraguas), cuyas acciones se pueden observar en la tabla 3.4.2:

*Tabla 3.4.2 Implementaciones del programa “paraguas”*

Acciones	Cobertura
Mejora en la dotación de servicios básicos de agua y saneamiento	152 municipalidades
Diseño de un nuevo sistema de participación descentralizado para la dotación de servicios de agua potable y saneamiento	152 municipalidades

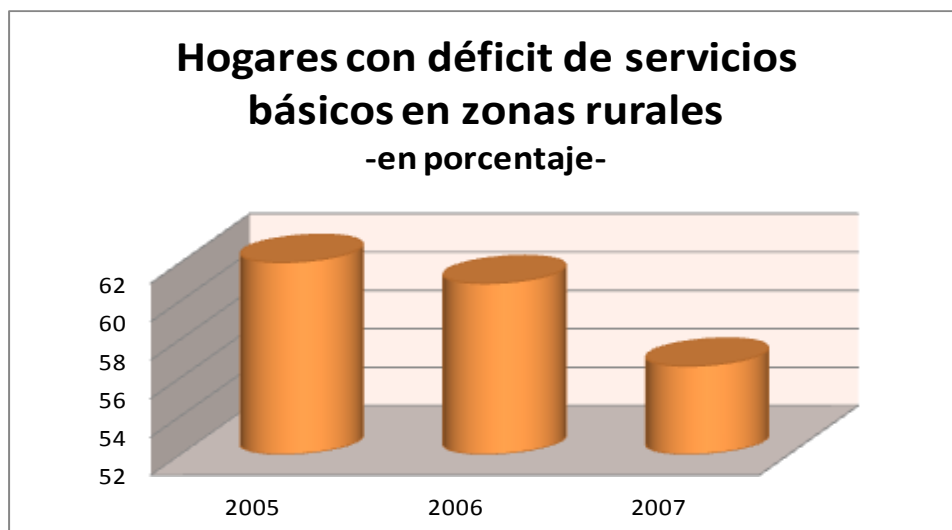
Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social  
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La generación de mejores condiciones de vida es un pilar clave para el desarrollo; además, considerando la necesidad del acceso a este recurso básico para la producción de bienes, esta medida incentiva a implementar y desarrollar modelos productivos, por lo que cuenta con elementos del modelo estructuralista.

## Resultados de los programas 2007

El impacto del FISE en el presente año puede ser medido por medio del indicador del déficit de servicios residenciales básicos en zonas rurales, como se puede observar en el gráfico 3.4.1:

Gráfico 3.4.1



Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La mejora en el acceso a servicios básicos en zonas rurales del Ecuador aumentó en comparación a años anteriores, ratificando la suficiencia de criterios técnicos que garantizan la implementación de este programa.

La evaluación en el índice de cobertura de la red pública de agua potable permite visualizar el éxito del programa de agua potable y saneamiento.

Gráfico 3.4.2



Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls



Como se puede observar en el gráfico 3.4.2 las medidas implementadas mejoraron en más de un 3% la cobertura de agua potable, si bien se observa un incremento en la mejora de la cobertura, existe aún un gran número de hogares sin acceso a la red de agua pública evidenciando que esta medida fue realizada con suficiencia parcial de criterios técnicos.

Es necesario planificar de manera adecuada el crecimiento urbano en el Ecuador, así como la integración entre distintas redes zonales de agua potable, de esta forma se podrá facilitar el acceso a este servicio a un mayor número de hogares, y a su vez, minimizar los costos incurridos al brindar este servicio.

### Indicadores afectados

Las acciones emprendidas en el presente año fomentan principalmente el acceso a servicios básicos de la población. Sin embargo, los siguientes indicadores también se ven afectados.

*Gráfico 3.4.3 Afecciones indirectas de la implementación de los programas del MIDUVI, 2007*



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Se observa que las medidas tomadas en el presente año permiten que las zonas afectadas puedan mejorar su plusvalía dada la disponibilidad de servicios básicos.

De igual manera, el acceso a servicios básicos permite el inicio de emprendimientos productivos en zonas que anteriormente contaban con una escasa actividad industrial en todo nivel.

El acceso a servicios como luz y teléfono impulsa la conectividad de la zona con asentamientos aledaños, y permite obtener mayor seguridad contra la delincuencia.

## Políticas 2008

### Atención prioritaria a población vulnerable

Bajo esta política se da atención prioritaria a población afectada por desastres naturales, en riesgo, o en situaciones cotidianas críticas, de los programas implementados en el presente año destaca el “Programa de Atención a Desastres Naturales”

#### Programa de atención a desastres naturales

El 2008 se caracterizó por su amplio número de desastres naturales ocurridos en Ecuador, para esto el gobierno implementó este programa bajo la política de fortalecimiento y prevención futura de afectados por emergencias. Las acciones tomadas en el presente año se observan en la tabla 3.4.3:

*Tabla 3.4.3 Acciones tomadas bajo el programa de atención a desastres naturales*

Acciones	Cantidad
Viviendas construidas por reasentamiento para damnificados por desastres naturales en Tungurahua	166
Viviendas construidas por reasentamiento para damnificados por desastres naturales en la costa	500
Familias atendidas por riesgo en la rivera de la isla trinitaria	370
Inversión por emergencia en la Isla trinitaria	2'700.000 dólares
Cubiertas entregadas por emergencia en Tungurahua	1.804
Inversión por emergencia en Tungurahua e inundaciones en la costa	8'715.240 dólares
Familias atendidas tras las inundaciones en la costa	13.700

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

El cuidado a los grupos vulnerables, el estado de la sociedad, y las estructuras productivas de un país son prioridades de la teoría estructuralista, por lo que este programa de contención se ajusta a esta cosmovisión.

### **Acceso a servicios básicos**

El gobierno ecuatoriano ha planteado esta política como fundamental para la consecución de un nivel de vida digna para todos los ecuatorianos. Se considera, además, todas las externalidades políticas que esto trae como lo son la disminución de la propensión a contraer enfermedades, y la dotación zonal de herramientas habilitantes para la implementación de actividades productivas.

#### **Programa de ampliación de la cobertura de agua potable y saneamiento**

Como medida principal de esta política se puso en práctica el programa de “Ampliación de la Cobertura de Agua Potable y Saneamiento”.

El objetivo de este programa consistió en la dotación suficiente de agua para las zonas pobladas en el Ecuador bajo los criterios de ampliación de cobertura y mejora en las prácticas sanitarias. La tabla 3.4.4 muestra las actividades emprendidas en el 2008:

*Tabla 3.4.4 Acciones realizadas bajo el programa de ampliación de la cobertura de agua potable y saneamiento*

<b>Actividad</b>	<b>Logro</b>
Sistemas de agua potable rehabilitados	34
Sistemas de alcantarillado sanitario rehabilitados	24
Avance en la construcción del plan maestro de agua potable en la ciudad de Portoviejo	70%
Construcción del sistema regional de agua potable para Pesillo	100%
Estudios de gestión integral de residuos sólidos	22

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

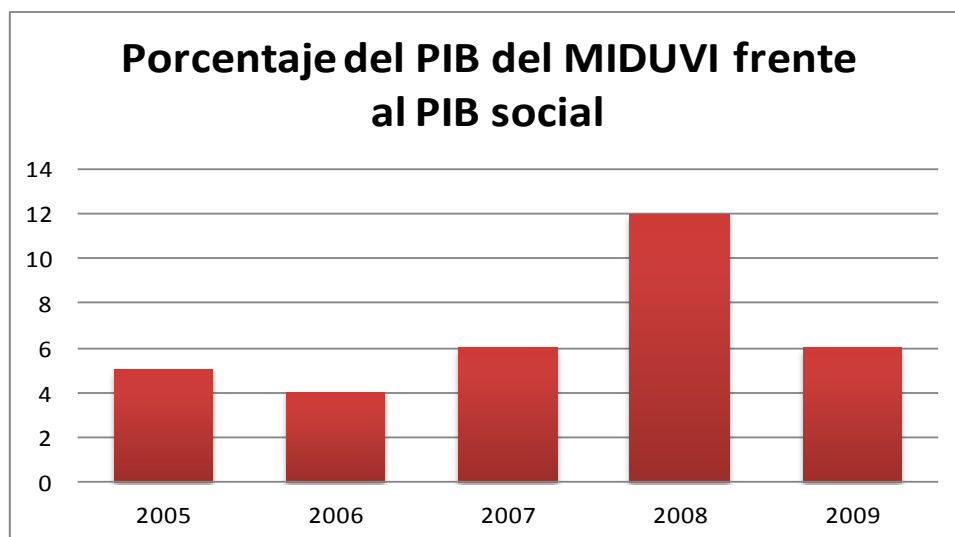
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La mejora en las condiciones de salubridad representa directamente un impacto positivo para el bienestar social, lo que consiste en uno de los indicadores básicos de una mejora en el desarrollo de un país bajo la óptica estructuralista. Se puede aseverar que el programa implementado cuenta con elementos de este marco teórico.

### Resultados de los programas 2008

El Ecuador sufrió un número inusual de desastres naturales en el 2008. Para apreciar la priorización de acción gubernamental ante desastres naturales se puede observar la significancia del presupuesto de este sector como porcentaje del PIB social en el gráfico 3.4.4:

Gráfico 3.4.4



\*Se toma como referente el año 2009 para demostrar que la significancia del 2008 corresponde a un caso especial y no a un cambio permanente en el nivel de inversión en este sector.

Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Como se aprecia en el gráfico, la inversión en este año fue mucho mayor que en años anteriores, demostrando la urgencia y el esfuerzo por contener las emergencias ocurridas. Si bien, es difícil cuantificar el impacto que tiene un desastre natural inesperado, se cumple con el criterio básico de reacción ante una emergencia.

La suficiencia de criterios técnicos operativos en lo respectivo a cobertura y mantenimiento de las redes de agua potable está estrechamente correlacionada con el éxito del mismo, el cual es medido por el índice de cobertura de la red pública de agua potable hacia los hogares. El gráfico 3.4.5 muestra la evolución de este índice:

Gráfico 3.4.5



Fuente: INEC

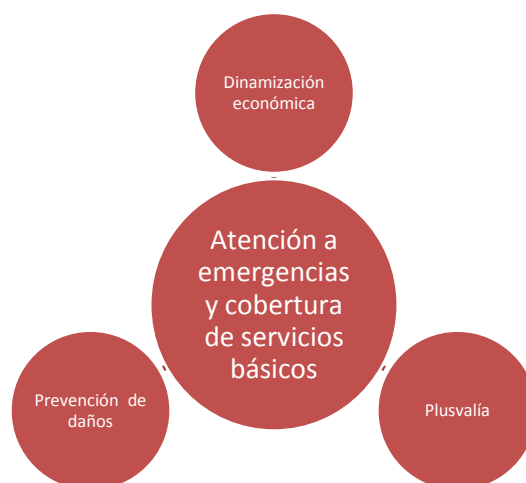
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

A pesar de la mejora ocurrida del 2006 al 2007, la aplicación de este programa en el 2008 no representó una mejora en la cobertura de este sistema, esto se puede deber a la mayor tasa de crecimiento de las zonas pobladas en el Ecuador, o a la no rehabilitación de sistemas de la red de agua deteriorados. Se recomienda tomar en cuenta este tipo de criterios para una mejor implementación de programas de esta naturaleza.

### Indicadores afectados

Los esfuerzos de los programas del presente año se centran en la atención a emergencias y en la rehabilitación de servicios básicos. El gráfico 3.4.6 muestra los indicadores que se vieron indirectamente afectados con la implementación de estos programas.

Gráfico 3.4.6 Afecciones indirectas de la implementación de los programas del MIDUVI, 2008



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Como se puede observar en el gráfico, la cobertura y de agua potable contribuye a la plusvalía de las zonas beneficiadas. De igual manera, el constante mantenimiento en las redes de agua potable evita daños en la misma, lo que conlleva a escases temporal de este servicio.

La atención oportuna ante emergencias permite que los procesos productivos afectados no se vean perjudicados en toda la magnitud posible, y que los mismos puedan ser rehabilitados de forma rápida, dinamizando así la economía.

## **Políticas 2009**

### **Mejora en el acceso a servicios básicos**

El presente régimen considera el mejoramiento de servicios básicos como una base esencial para la mejora del bienestar, impulso del desarrollo y mejora de las capacidades comerciales y turísticas del país. Para esto, implemento una serie de programas de distinta trascendencia.

#### Programa socio agua y saneamiento

Para lograr mejorar el acceso a servicios básicos en el Ecuador, el gobierno implementó “Socio Agua y Saneamiento”. Este proyecto impulsado por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda tiene como misión la mejora en la dotación de sistema de agua potable y la mejora en las prácticas sanitarias de zonas rurales, y guarda una gran similitud con el “programa de agua potable y saneamiento para comunidades rurales y pequeños municipios” implementado por este ministerio en el 2007. Las acciones emprendidas en el año 2009 se exponen en la tabla 3.4.5.

Este emprendimiento busca garantizar mejores condiciones salubres para la sociedad, lo que conlleva directamente a un mejor nivel de vida. El bienestar social es una de las bases para la consecución del desarrollo según el marco teórico adoptado como base por el gobierno actual, por lo que se puede encontrar concordancia entre esta y la política implementada.

*Tabla 3.4.5 Actividades realizadas bajo el programa “socio agua y saneamiento”*

<b>Actividad</b>	<b>Cantidad</b>
Convenios firmados entre el MIDUVI y municipios	122
Promotores comunitarios capacitados en educación sanitaria y ambiental	275
Conformación de comités provinciales de agua y saneamiento rural	22
Capacitación a técnicos y operadores	500
Comunidades con un diagnóstico e inventario de agua y saneamiento realizados	500

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

#### Programa ciudad desde la comunidad

El programa “Ciudad desde la comunidad” también contó con una trascendencia importante en el presente año, el programa tiene como objetivo la mejora de los barrios rurales con déficit de necesidades básicas a través del esfuerzo conjunto entre el MIDUVI y los Municipios locales. Las medidas adoptadas en el 2009 se muestran en la tabla 3.4.6:

*Tabla 3.4.6 Medidas tomadas en el programa “ciudad desde la comunidad”*

<b>Medidas</b>	<b>Cantidad</b>
Proyectos de mejoramiento barrial financiados	6
Asistencia técnica a municipios para la elaboración de proyectos de mejoramiento barrial	6

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La mejora de los barrios conlleva a un aumento en el nivel de calidad de vida, adicionalmente, genera encadenamientos hacia el sistema productivo, debido a las facilidades brindadas de acceso y disponibilidad de recursos para el emprendimiento económico. La política implementada por medio de este programa guarda

concordancia con el marco teórico establecido para el diseño del Plan Nacional de Desarrollo en el Ecuador.

### Resultados de los programas 2009

El impacto del programa socio agua y saneamiento puede ser medido por medio del índice de cobertura de la red pública de agua potable hacia los hogares, como se puede observar en el gráfico 3.4.7.

La cobertura de agua potable ha disminuido, denotando que no se han alcanzado los objetivos del programa. Para una adecuada evaluación, es necesario considerar la estrecha coyuntura que los programas para una administración del agua tienen con la necesidad del mantenimiento de la red pública y el control de la expansión de las zonas pobladas hacia áreas que cuenten con la capacidad necesaria para la implementación de sistemas de agua potable vía red pública.

Gráfico 3.4.7



Fuente: INEC

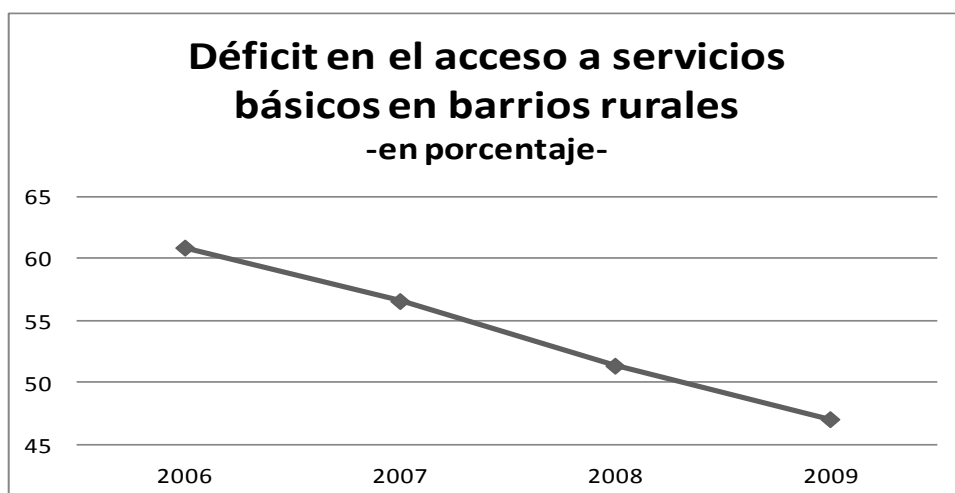
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

En el gráfico 3.4.8 se observa la evolución intertemporal del déficit de acceso a servicios básicos en barrios rurales en el Ecuador. Este gráfico responde al programa de ciudad desde la comunidad, el cual se enfocó en zonas rurales, y cuyos resultados se plasman en un mejor acceso a servicios básicos.

Se aprecia que la cobertura de servicios básicos en zonas rurales del Ecuador ha aumentado en los últimos años, mostrando así la suficiencia de criterios técnicos para una implementación exitosa del programa. Los efectos de este programa se verán, de igual manera, reflejados en otros indicadores como el IDH, y fomentará emprendimientos productivos, sobretudo en zonas rurales ecuatorianas, donde existe una gran actividad agrícola.



Gráfico 3.4.8



Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

### Indicadores afectados

Los esfuerzos realizados en el presente año se centran en la planificación barrial y el acceso a servicios básicos. Sin embargo, existen otros aspectos que se ven afectados con la implementación de estos programas, como se puede observar en el gráfico 3.4.9:

Gráfico 3.4.9 Afecciones indirectas de la implementación de los programas del MIDUVI, 2009



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Se observan incidencias en el valor de las zonas residenciales dado el acceso a servicios básicos y la planificación barrial.

De igual manera la planificación barrial fomenta la construcción de espacios de esparcimiento, lo que mejora el bienestar familiar. Este programa vela también por el acceso a bienes y servicios no ofertados con anterioridad en determinadas zonas, como la construcción de tiendas y supermercados. Esto brinda a los barrios acceso al mercado en general.

## **Políticas 2010**

### **Mejora de la infraestructura en vivienda**

Bajo esta política se pretende mejorar el bienestar de la población y disminuir el riesgo ante posibles desastres naturales y deterioro de la infraestructura actual.

#### Programa bono de la vivienda

Dentro de los programas para sustentar las políticas sociales enfocadas a la construcción de infraestructura de este ministerio resalta el Bono de la Vivienda, con este programa se pretendió cubrir el déficit cuantitativo y cualitativo en el área urbana, por medio de créditos para la construcción o la mejora de la vivienda, este programa se encuentra focalizado las familias con un ingreso menor a 5 salarios básicos. Los resultados obtenidos en el 2010 pueden ser observados en la tabla 3.4.7:

*Tabla 3.4.7 Acciones emprendidas en el bono de la vivienda*

<b>Producto</b>	<b>Logro</b>
Terminación de viviendas nuevas gracias al bono de la vivienda	14.129
Vivienda mejorada con el bono de la vivienda	7.950
Vivienda urbana nueva construida con el bono de la vivienda del magisterio	95

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social  
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Paralelamente se implementó del Bono de vivienda urbano marginal, el cual tiene los mismos objetivos del Bono de la vivienda urbana, pero se lo focaliza exclusivamente a los quintiles 1, 2 y 3. Los resultados observados en el 2010 se exponen en la tabla 3.4.8:

*Tabla 3.4.8 Acciones emprendidas en el programa bono de la vivienda urbano marginal*

Producto	Logro
Vivienda marginal construida con el bono de la vivienda marginal	10.595
Vivienda urbano marginal mejorada	1.704

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

El control del Estado para asegurar una redistribución de los ingresos, y el apoyo a los sectores más vulnerables son algunas de las metas propuestas por el estructuralismo, adicionalmente, este marco teórico contempla al desarrollo como prioridad principal. Esto hace que las políticas sociales de vivienda expuestas anteriormente encajen perfectamente con la escuela de pensamiento en la que se basa el plan de desarrollo.

### Resultados del programa 2010

Para observar la efectividad del bono de la vivienda, la cual está relacionada con la suficiencia de criterios técnicos para su operación, se puede observar el indicador en el gráfico 3.4.10:

*Gráfico 3.4.10*



Fuente: CEPAL

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

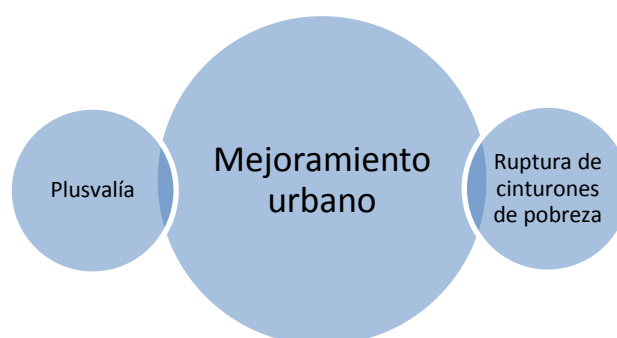
La información denota que se ha mejorado de forma significativa la cobertura de viviendas con acceso a servicios básicos, el impacto de esta política refleja su suficiencia de criterios técnicos.

Para implementaciones futuras de este programa resulta pertinente la planificación del crecimiento poblacional y la georeferenciación del mismo, para así, poder aumentar la cobertura de servicios básicos mejorados de mejor manera.

#### **Indicadores afectados**

El bono de la vivienda tiene como objetivo principal la mejora urbana, sin embargo, esta conlleva a externalidades en distintos ámbitos como se muestra en el gráfico 3.4.11

*Gráfico 3.4.11 Afecciones indirectas de la implementación de los programas del MIDUVI, 2010*



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

El mejoramiento urbano a simple vista mejora las condiciones zonales de plusvalía, fomenta el acceso a servicios básicos y complementarios y permite la mejora de zonas completas, rompiendo así, cinturones de pobreza.

## 3.5 Ministerio de Inclusión Económica y Social

### Políticas 2007

#### Ampliación de la acumulación de capital humano y disminución de la persistencia de la pobreza

Otro de los objetivos de la política del presente régimen es la creación de mecanismos que permitan la inclusión social de los sectores más vulnerables, mejorando su bienestar y, a la vez, generando multiplicadores económicos que dinamizan al motor productivo del país.

#### Programa de pensión asistencial a personas discapacitadas

Para esto se implementó como programa macro el bono de desarrollo humano, el cual realiza transferencias directas focalizadas a grupos de mayor necesidad. En el 2007 destacó la implementación de este bono hacia personas discapacitadas. Los criterios de este programa se pueden observar en la tabla 3.5.1:

*Tabla 3.5.1 Acciones tomadas bajo el programa de pensión asistencial*

Criterio	Característica
Focalización según porcentaje de discapacidad	Igual o mayor al 40% acreditado por el CONADIS
Discapacitados inscritos	19.923

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La integración económica de un grupo, cuya inclusión en el mercado laboral ha presentado dificultades históricamente, y la posibilidad de mejorar el nivel de bienestar son elementos concordantes con el marco teórico estructuralista. Sin embargo, es discutible si el monto de esta transferencia es suficiente para iniciar emprendimientos que generen fuentes de ingreso sustentables, considerando la dificultad de este grupo en lo que respecta a su participación en el mercado laboral y en el productivo. De no cumplirse, la pensión asistencial podría resultar un desincentivo para un cambio en el modelo personal de producción al utilizarse únicamente para aumentar el nivel de consumo o, peor aún, disminuir la carga laboral de forma proporcional a la cantidad necesaria para obtener un ingreso equivalente a esta transferencia. Estos son elementos divergentes al marco teórico bajo el cual el régimen actual se acoge, por lo que se puede decir que la focalización particular a

personas con capacidades especiales del bono de desarrollo humano converge parcialmente con el marco teórico estipulado.

### **Fomento al desarrollo territorial**

Bajo esta política se promueven las condiciones apropiadas para “impulsar un proceso de desarrollo justo y sostenible, reforzando las capacidades de los actores locales y su participación en los espacios de gestión territorial” (Ministerio Coordinador del Desarrollo Social, 2008b: 21).

#### **Programa desarrollo rural y territorial**

La continuación del programa PROLOCAL, el cual desde el año 2007 pasó a denominarse PRODER (Programa de desarrollo rural y territorial), y en el 2010 IEPS (Instituto nacional de economía social y solidaria), brinda atención a los actores locales, facilitando subvenciones y asistencia técnica a proyectos de emprendimiento.

La tabla 3.5.2 muestra la cobertura y el presupuesto asignado para el año actual:

*Tabla 3.5.2 Acciones tomadas en PRODER en el 2007*

<b>Característica</b>	<b>Cantidad</b>
Cobertura en número de beneficiarios	2'079.121
Monto	10'200.000 dólares

Fuente: Ministerio de Finanzas

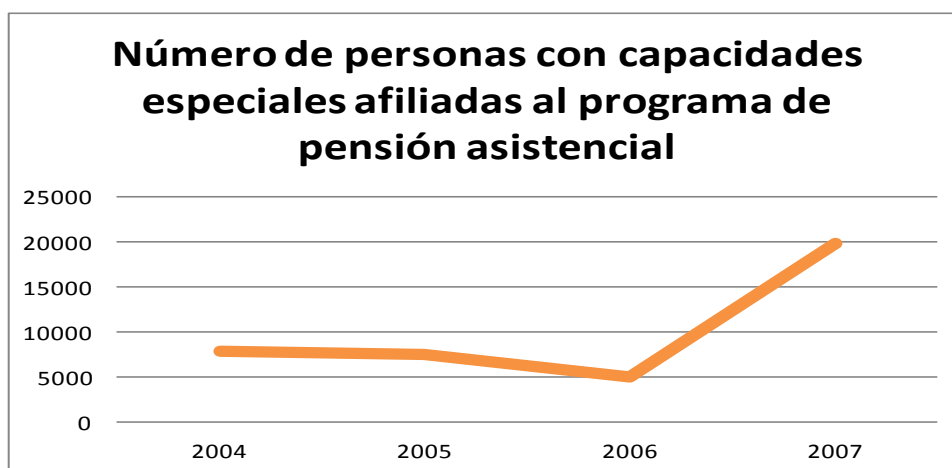
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

El impulso a productores potenciales y el cambio en el sistema productivo brindándole un mayor valor agregado, son aspectos fundamentales del sistema estructuralista, por lo cual, este programa, al estar financiando proyectos de desarrollo en zonas rurales, está en armonía con el marco teórico estipulado.

### **Resultados de los programas 2007**

Este programa de pensión asistencial tiene entre sus objetivos la permanente ampliación en la cobertura del mismo, el gráfico 3.5.1 refleja la evolución de la recepción de este bono por parte de personas con capacidades disminuidas, mostrando el éxito o el fracaso en la implementación del programa:

Gráfico 3.5.1



Fuente: INEC

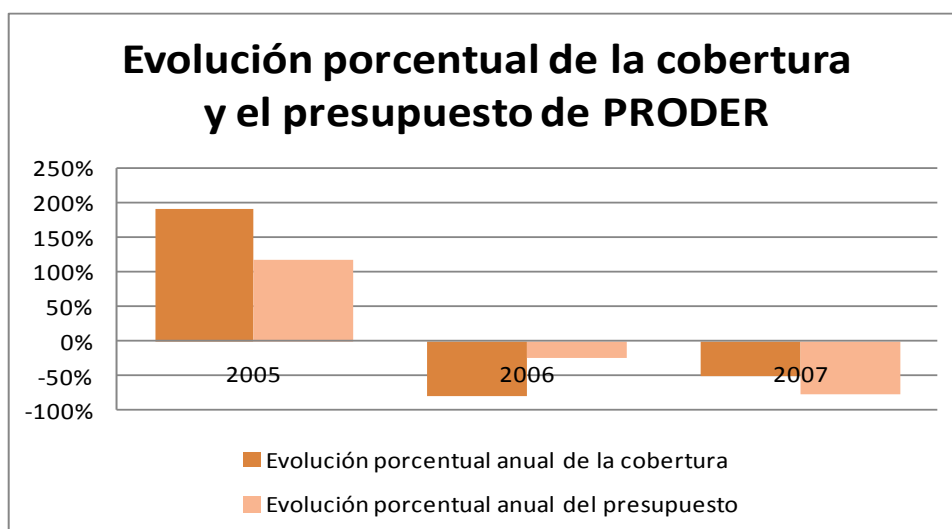
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Como se puede observar la cobertura del este programa aumento en aproximadamente un 400% para el 2007, lo cual implica suficiencia de criterios técnicos para un resultado exitoso.

Las acciones realizadas bajo este programa en el año 2007 marcan un hito histórico en la inclusión económica de este grupo vulnerable, esto no representa únicamente una mejora en el consumo de esta población, sino el acceso a una mejor calidad de vida, la apertura a oportunidades de emprendimiento y la disminución del sentimiento de marginación social de las personas con capacidades especiales en el Ecuador.

Para evaluar el impacto de PRODER es posible contrastar la tasa de crecimiento de la cobertura del programa, con la tasa de crecimiento del monto asignado, como se puede observar en el gráfico 3.5.2:

Gráfico 3.5.2



Fuente: Ministerio de Finanzas, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

El gráfico anterior muestra resultados ambiguos: Por un lado descienden la cobertura y el presupuesto del programa, lo que denota la falta de acogida del mismo, por otro lado Se observa como el descenso de la cobertura en el 2007 es mucho menor al descenso en el presupuesto, lo cual sugiere que los fondos asignados fueron administrados de manera más eficiente, en comparación con períodos anteriores. por Se concluye que este programa cumple parcialmente con la suficiencia de criterios técnicos para un desempeño exitoso.

### Indicadores afectados

Las acciones emprendidas en el 2007 se centran principalmente en la atención al adulto mayor y al desarrollo rural. Sin embargo, dada la coyuntura existente entre los sectores sociales, se genera alteraciones en otros indicadores como se puede observar en el gráfico 3.5.3

*Gráfico 3.5.3 Afecciones indirectas de la implementación de los programas del MIES, 2007*



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La atención a adultos mayores permite a este mejorar su nivel de bienestar y ampliar su participación en la sociedad, generando inclusión hacia este grupo.

Por otro lado, el desarrollo rural aumenta los niveles de empleo en este sector y genera encadenamientos productivos y cadenas de comercialización. También se



rompen los cinturones de pobreza generados en amplias extensiones rurales que a lo largo de los años no tuvieron una participación económica trascendente.

## Políticas 2008

### Protección social

Dentro de la política de protección social impulsada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) se encuentra el programa “Bono de Desarrollo Humano”, el cual brinda apoyo económico focalizado a grupos vulnerables con el fin de lograr igualdad y asegurar niveles dignos de vida.

#### Programa bono de desarrollo humano – Madres de familia

El bono de desarrollo humano para madres de familia pretende contribuir a la economía familiar de grupos de escasos recursos económicos, permitiendo a las mujeres obtener mayor trascendencia dentro de la estructura familiar como administradoras de parte del presupuesto de esta.

La tabla 3.5.3 muestra la meta en lo que respectó a la inclusión para el presente año dentro del programa:

*Tabla 3.5.3 Madres incluidas al programa del bono de desarrollo humano*

Inclusión en el Programa	Cantidad
Madres habilitadas para el cobro del bono	1'080.000

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Si bien el programa cuenta con objetivos de redistribución, y genera oportunidades para la equidad de género, elementos del enfoque estructuralista, sin embargo, este bono otorgado no está enfocado al cambio de la estructura productiva del grupo al que esta focalizado, a pesar que en la práctica diversos estudios corroboran que el uso de este bono por un gran número de beneficiarios para el emprendimiento de actividades productivas o comerciales el bono sí fue utilizado con este fin (Glenda Calvas, 2010), lo que no fomenta generación de nuevas oportunidades de ingreso para la familia. Por otro lado, el aumento en el consumo generado por el bono permite la aparición de multiplicadores económicos, elementos considerados bajo el análisis keynesiano, por lo que se puede decir que este programa no guarda mayor similitud con el marco teórico adoptado por el gobierno.

## Bienestar infantil

Bajo esta política se elabora las salvaguardas necesarias para lograr un buen estado integral infantil, como base para el buen crecimiento de los ecuatorianos, y el logro de la mejora en la calidad de vida.

### Programa aliméntate Ecuador

El programa “aliméntate Ecuador” impulsó la reducción de la desnutrición en la población, considerando necesidades dietéticas, la disponibilidad de alimentos y los hábitos de consumo de cada cultura, todo esto en convergencia a la consecución a largo plazo de la soberanía alimentaria.

Dentro del programa enfocado a niños e infantes se puede observar las acciones realizadas en la tabla 3.5.4.

*Tabla 3.5.4 Medidas tomadas en el programa “aliméntate Ecuador”*

Acción	Número de implementaciones
Niños atendidos por el programa	136.392
Niños menores a 6 años que hayan recibido suplemento alimenticio para la reducción de la anemia	100.000
Talleres de capacitación	600

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

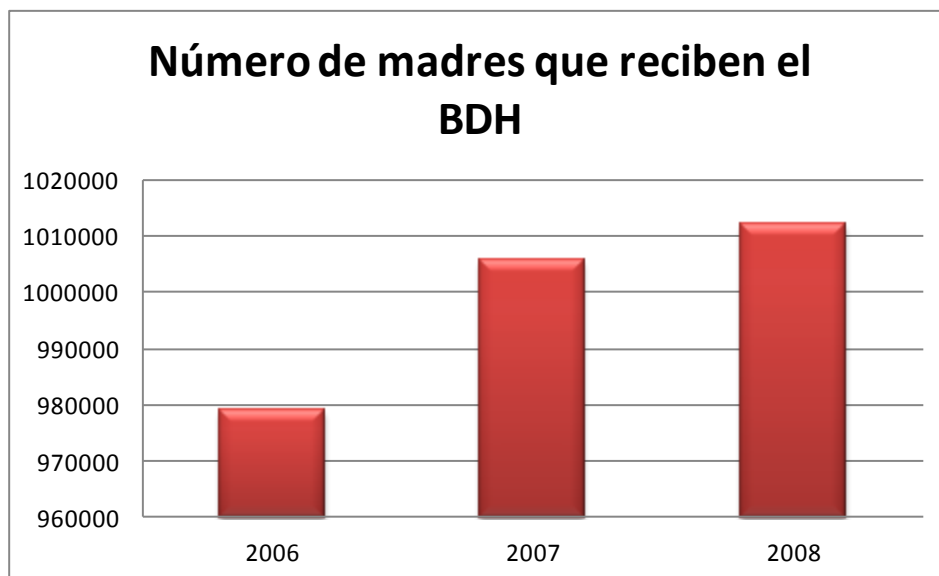
El bienestar infantil como base para un crecimiento apropiado que conlleve a un desarrollo integral de los habitantes de un país es una de los postulados básicos del enfoque estructuralista en lo que respecta a políticas sociales.

Acorde al plan de desarrollo del gobierno esta medida tiene que estar en armonía con las políticas de seguridad y soberanía alimentaria, respetando las dietas de las distintas etnias en el Ecuador.

### **Resultados de los programas 2008**

El gráfico 3.5.4 muestra la evolución en la cobertura del bono de desarrollo humano para madres, con el fin de ayudar a la determinación de la existencia de criterios técnicos que conlleven a un cumplimiento apropiado del programa:

Gráfico 3.5.4



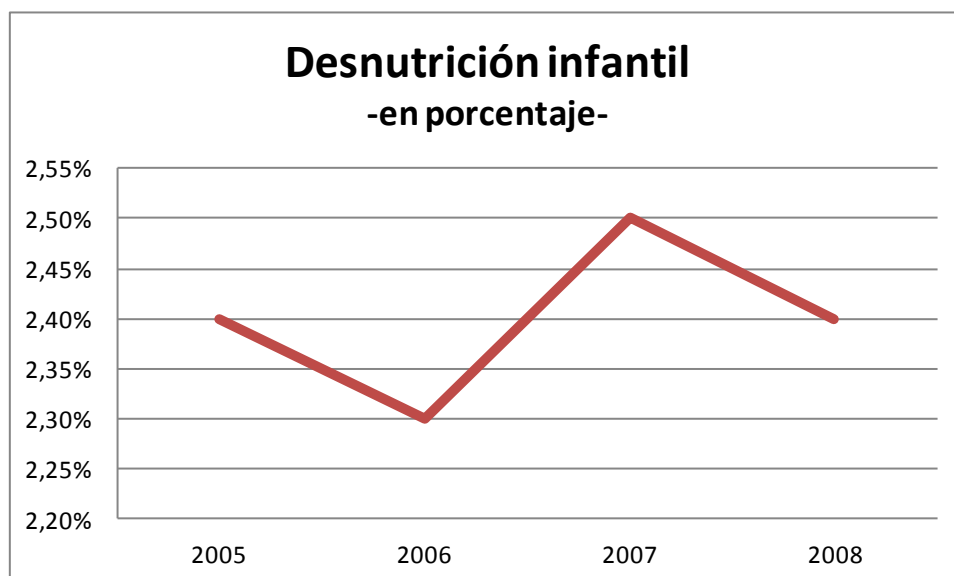
Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Como se aprecia en el gráfico, el Bono de Desarrollo Humano enfocado a las mujeres ha ampliado su cobertura con el paso de los años, sin embargo, no se logró la meta estipulada para el año 2008, por lo que se puede decir que la existencia de criterios técnicos suficientes para un buen desempeño del programa ha sido parcial.

El gráfico 3.5.5 muestra la evolución de los niveles de desnutrición infantil en el Ecuador, con el fin de evaluar la suficiencia de criterios técnicos del programa “aliméntate Ecuador”:

Gráfico 3.5.5



Fuente: ONU

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

El índice de desnutrición infantil ha disminuido con respecto al último año, parte del éxito en esta medida de bienestar es atribuido a la política alimenticia tomada por el gobierno y a los criterios técnicos utilizados para su implementación. Sin embargo, y a pesar de esta reciente disminución, se ha observado niveles de desnutrición más bajos en años pasados, por lo que se puede concluir que este programa tiene en el 2008 una suficiencia parcial de criterios técnicos.

### Indicadores afectados

Los programas protagónicos del MIES, en el presente año, centraron sus acciones en la asistencia a madres de familias de quintiles bajos, y la nutrición infantil.

Considerando la atención integral familiar estos dos programas se complementan. Sin embargo, se genera una serie de externalidades en otros indicadores sociales como se puede observar en el gráfico 3.5.6.

*Gráfico 3.5.6 Afecciones indirectas de la implementación de los programas del MIES, 2008*



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La transferencia realizada a las madres de familia representa directamente un aumento en el consumo familiar, por otro lado, permite a la mujer tener un rol más activo en la sociedad, generando condiciones de equidad de género.

El programa alimentate Ecuador permite una mejor nutrición infantil, lo que contribuye a una mejor salud para este grupo y genera condiciones para un mejor desarrollo integral de los mismos. La capacitación a familias en nutrición infantil fomenta el cuidado familiar.

## Políticas 2009

### Protección y ampliación de capacidades de personas adultas mayores

Se procura mejorar el nivel de la calidad de vida de los adultos mayores en el Ecuador por medio de modelos de atención alternativos que permitan una mayor inclusión social de este grupo.

#### Programa atención del MIES al adulto mayor

Realizando trabajo conjunto con otras instituciones públicas pertinentes el MIES impulsó programas para la mejora en la calidad de vida de los adultos mayores en el Ecuador; la tabla 3.5.5, muestra las acciones emprendidas:

*Tabla 3.5.5 Medidas tomadas para el programa de atención al adulto mayor*

Medida	Número de casos
Adultos mayores atendidos en residencias del MIES	250
Adultos mayores atendidos en centros del día	1.200
Adultos mayores atendidos en su domicilio	100
Residencias de adultos mayores del MIES funcionando,	5
Residencias de adultos mayores cofinanciadas por el MIES funcionando	62
Centros del día de atención a adultos mayores funcionando	11

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social  
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La atención a grupos vulnerables como acción para la regulación del bienestar social se encuentra enmarcada dentro de las estrategias de desarrollo estructuralistas por lo que esta política se encuentra en armonía con dicho marco teórico.

### **Protección a las mujeres**

Bajo esta política se pretende erradicar de la violencia a la mujer por medio de medidas de protección especial ante distintos abusos, cuyas víctimas principales han sido mujeres.

#### **Programa mujeres sin maltrato**

Para la consecución de esta política, el MIES articuló el programa “Mujeres sin maltrato”; La tabla 3.5.6 muestra los resultados derivados de este programa en el 2009.

Dentro de la óptica estructuralista se promulga el uso de herramientas que aseguren a la población el pleno acceso a sus derechos, además de la protección social y la equidad de género. Este programa se encuentra en armonía con el Plan de Desarrollo instaurado en el presente régimen.

*Tabla 3.5.6 Acciones tomadas para el programa “mujeres sin maltrato”*

<b>Acción</b>	<b>Número de Implementaciones</b>
Mujeres y su descendencia atendidos en centros integrales cofinanciados por el MIES	8.000
Mujeres y su descendencia atendidos en casas de acogida cofinanciadas por el MIES	900
Mujeres víctimas de violencia incluidas en programas económicos a través de créditos productivos	100

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

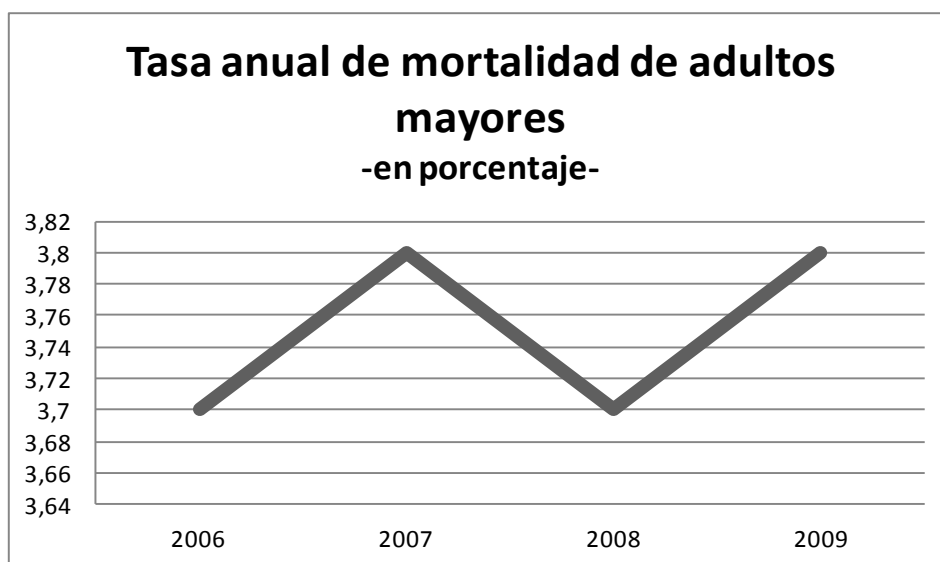
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

### **Resultados de los programas 2009**

En el 2008 el MIES centra sus esfuerzos en la protección familiar, esta vez enfocada hacia adultos mayores y madres de familia.

Cuando se trata del cuidado a adultos mayores, es necesario tomar en cuenta todos los criterios de cuidado especial para este grupo de la población, tanto médicas como de trato. El efecto de esta política en la tasa de mortalidad de los adultos mayores se expone en el gráfico 3.5.7:

*Gráfico 3.5.7*



Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

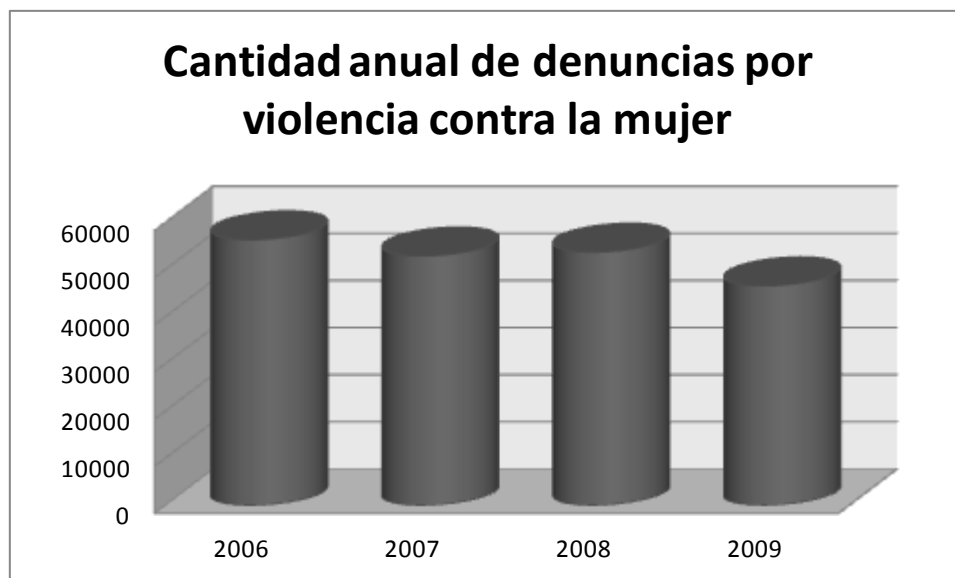
Como se puede observar en el gráfico la variación en la tasa de mortalidad de los adultos mayores en el Ecuador ha sido estable, mostrando variaciones mínimas. Si bien este programa no es de gran magnitud, y no permite observar un cambio en el indicador analizado, es cuestionable la implementación de este proceso, en donde se observa la implementación de centros focalizados a la atención de ancianos, que registran únicamente un promedio de 109 personas atendidas por año. Es necesaria la inclusión de criterios técnicos, sobre todo en lo que respecta al costo de oportunidad para la implementación de este programa.

En lo que respecta al programa de no violencia contra la mujer, el impacto de este programa puede ser medido por medio de la evolución del número de denuncias de violencia contra la mujer, como se puede observar en el gráfico 3.5.8.

Como se observa en el gráfico, ha existido un gran descenso en el número de casos registrados de violencia contra la mujer, lo que implica el éxito de la aplicación del presente programa, y por ende la suficiencia de criterios técnicos.

La aplicación de este programa puede ir acompañada en el futuro por una normativa legal vigente, así como campañas de prevención al maltrato de la mujer, lo que reforzará los resultados obtenidos.

Gráfico 3.5.8



Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

### Indicadores afectados

Los programas del MIES en el presente año afectan de forma secundaria a distintos indicadores sociales y económicos como se puede observar en el gráfico 3.5.9.

Gráfico 3.5.9 Afecciones indirectas de la implementación de los programas del MIES, 2009



Elaboración: Franz Sáenz Kohls



Como se puede observar en el gráfico el cuidado al adulto mayor asistido por el Estado genera ahorro para los familiares de esta población.

La lucha contra la violencia hacia la mujer disminuye los índices de inseguridad y fomenta la no discriminación de este género.

## Políticas 2010

### Protección social

Dentro de las principales líneas de acción acogidas por este ministerio consta la protección social integral, bajo principios de igualdad, justicia y dignidad. Para esto se han tomado una serie de medidas enfocadas a distintos grupos vulnerables, considerando sus necesidades específicas, para esto resalta la implementación del Bono de La Vivienda y el programa INFA en el presente año.

#### Programa de pensión asistencial – Adultos mayores

La aplicación del Bono de Desarrollo Humano enfocado a adultos mayores ha sido uno de los proyectos más ambiciosos de este programa en el presente año; los resultados obtenidos se observan en la tabla 3.5.7.

Tabla 3.5.7

Producto	Logro
Adultos mayores incorporados al bono	461.884

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La protección a grupos vulnerables y la igualdad social son principios estructuralistas que concuerdan con la política aplicada, considerándose que los adultos mayores ya no están catalogados como un grupo etario que ya no se encuentra en edad productiva.

#### Programa INFA

El Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) tiene como objetivo garantizar la protección integral de los derechos de la niñez hasta los 5 años, generando condiciones apropiadas para lograr el desarrollo infantil por medio de la participación conjunta entre Estado, Sociedad y Familia. La tabla 3.5.8 muestra las actividades propuestas para el 2010, y las metas de las mismas:

*Tabla 3.5.8 Acciones tomadas en el INFA*

<b>Actividad</b>	<b>Objetivo</b>
Niños y niñas menores de 5 años que hayan recibido atención en servicios de desarrollo de infantes	576.000
Porcentaje de infantes atendidos que se encuentren inscritos en el Registro Civil	100%
Centros de desarrollo infantil operando	3.632
Unidades de estimulación temprana operando	63
Jardines infantiles integrados operando	52
Capacitación a madres y padres	90%

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Las buenas condiciones de crecimiento en los primeros años de vida resultan vitales para la consecución de un desarrollo integral del ser humano. La mejora en las condiciones de vida conlleva a mejoras tanto en la formación como en el desempeño de la sociedad, lo que resulta un requisito fundamental para la transición a un sistema de producción nacional con mayor valor agregado debido a la mejora del talento humano. Bajo este postulado el programa INFA, implementado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, se encuentra en armonía con el lineamiento teórico acogido para la implementación de políticas en el presente gobierno.

#### Programa de provisión de alimentos

Tuvo como objetivo garantizar la provisión de alimentos y servicios complementarios, a todos los programas de nutrición estatales, permitiendo la mejora en la calidad de vida de la población vulnerable, y a su vez creando encadenamientos productivos con pequeños proveedores nacionales, guardando convergencia con la consecución de la soberanía alimentaria en el Ecuador. Los resultados observados para el 2010 son los expuestos en la tabla 3.5.9.

Este programa permite la mejora en condiciones a los sectores más vulnerables, y abre mercados a los productores marginados dentro de los grandes mercados en el Ecuador, cumpliendo con el principio de redistribución. Cumple con criterios técnicos provenientes del marco teórico base.

*Tabla 3.5.9 Actividades realizadas en el programa provisión de alimentos*

<b>Actividades</b>	<b>Resultados</b>
Pequeños productores incluidos en el mercado público	3.500
Toneladas de productos agrícolas adquiridos	14.600
Toneladas de productos industrializados de alta transformación adquiridos	24.010
Toneladas de productos industrializados de baja transformación adquiridos	4.894
Toneladas de productos adquiridas a pequeños productores agrícolas	60%

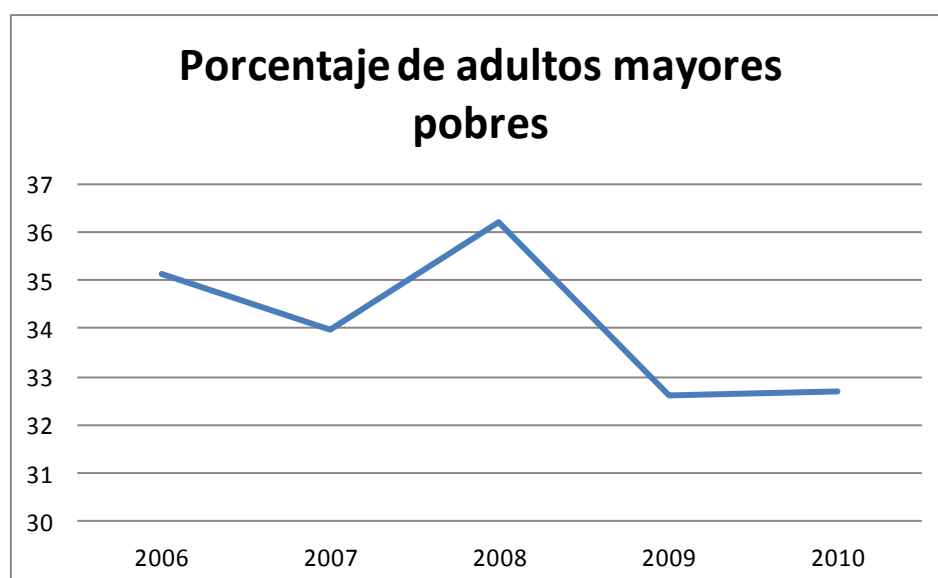
Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

### **Resultados del programa 2010**

El éxito del programa de pensión asistencial a adultos mayores puede ser medido por la evolución del porcentaje de adultos mayores pobres. En el gráfico 3.5.10 muestra la evolución de esta realidad en el Ecuador.

*Gráfico 3.5.10*



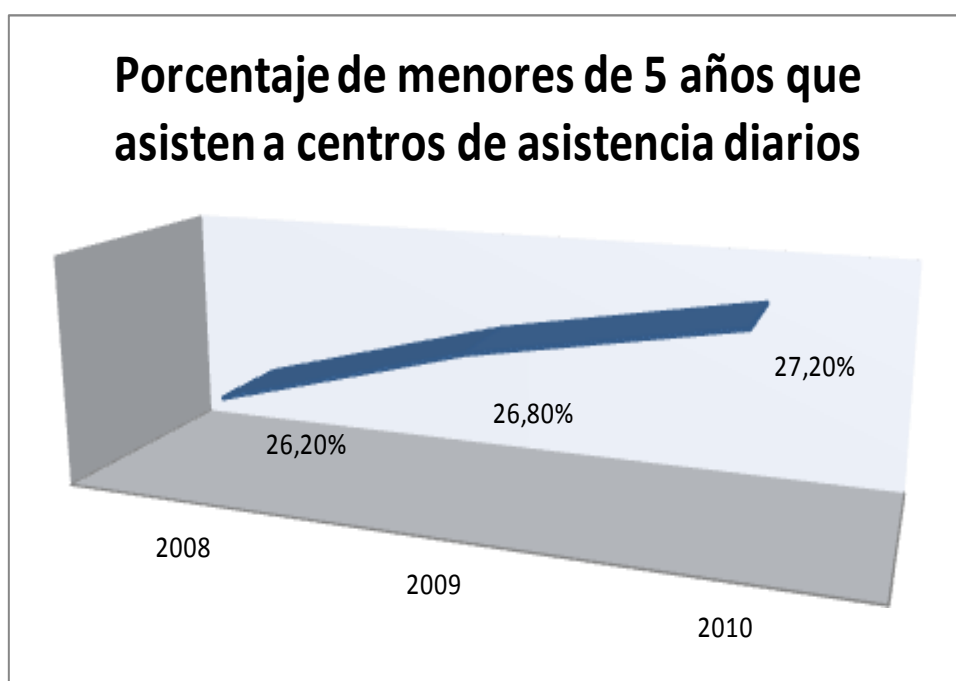
Fuente: CEPAL

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Se observa que el rango entre el cual fluctúa este indicador no es muy amplio, sin embargo demuestra que no ha habido constancia en los resultados obtenidos, por lo que se podría incrementar los criterios a tomarse para la aplicación de este proyecto a futuro.

Para analizar el efecto del programa INFA, se observará en el gráfico 3.5.11 la evolución de la cobertura de los Centros Infantiles de Atención Diaria:

*Gráfico 3.5.11*

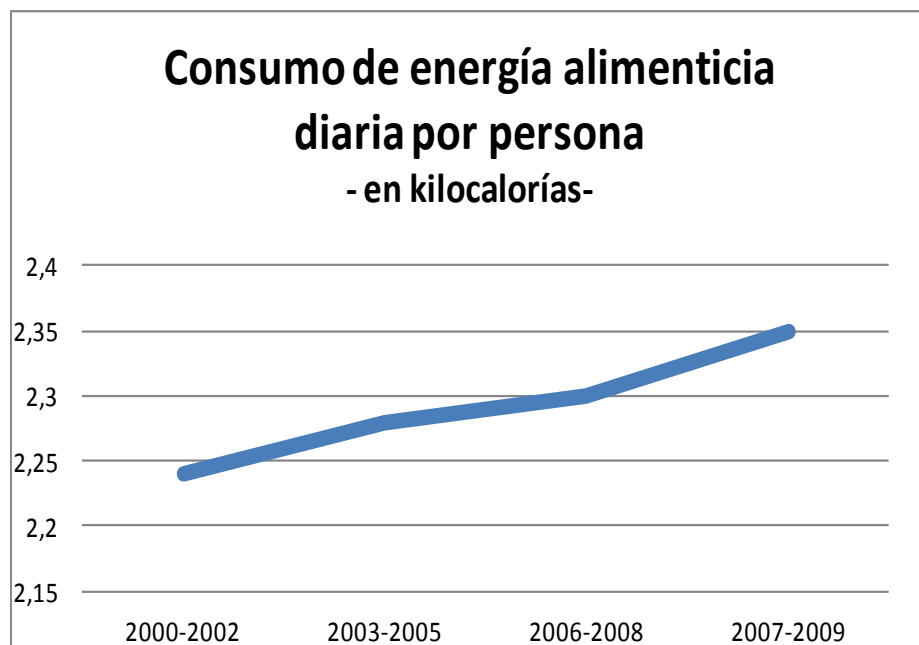


Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social  
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Como se puede ver el gráfico, ha existido un crecimiento dentro de el porcentaje de niños atendidos en Centros Infantiles de Atención Diaria; si bien el incremento en puntos porcentuales no es muy amplio, es necesario tomar en cuenta que el cambio en el corto plazo del número de miembros de la población objetivo para la aplicación de estas políticas es mínimo. Considerando todos los aspectos mencionados anteriormente, se puede definir la suficiencia de criterios técnicos para la implementación de este programa.

En lo que respecta al programa de alimentación, la contribución de este programa a la realidad social en el Ecuador se expone en el gráfico 3.5.12 la mejora en el consumo de energía alimentaria en el Ecuador, en el cual resalta la mejora en el nivel de consumo de kilocalorías diario en el Ecuador, lo que presenta evidencia de la suficiencia de criterios técnicos para lograr con éxito la implementación de este.

Gráfico 3.5.12



Fuente: Organización de las Naciones Unidas; FAO

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

### Indicadores afectados

Las acciones del MIES en el presente año se centraron en la asistencia a adultos mayores, cuidado infantil y provisión de alimentos, como se puede observar en el gráfico 3.5.13

Gráfico 3.5.13 Afecciones indirectas de la implementación de los programas del MIES, 2010



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Como se puede observar en el gráfico, los programas de nutrición fomentan la salud integral de la población, fomentando una dieta balanceada. También se promueve la inclusión económica a pequeños productores agrícolas por medio de la integración de estos a la red de distribución pública de alimentos, lo que a su vez genera empleo.

El adulto mayor por medio de la pensión asistencial mejora sus niveles de consumo y toma un papel más activo en la economía.

En lo que respecta al desarrollo infantil este promueve el acceso de niños a la educación primaria. La capacitación impartida dentro de este programa promueve el cuidado infantil en un marco que fortalece la estructura familiar.

### **3.6 Secretaría Nacional del Migrante**

#### **Políticas 2008<sup>5</sup>**

##### **Política migratoria**

Para el año 2008 se da un fuerte impulso a la política migratoria en el Ecuador, a través de reformas que busquen el bienestar del migrante sin importar el país donde se encuentre, brindando facilidades legales y buscando por medio de convenios la creación de herramientas que faciliten de forma social, personal, cultural y económica la transición del migrante hacia su nuevo país de residencia.

Adicionalmente, se han preparado las bases para la implementación de programas que incentiven el retorno al migrante, creando condiciones legales que faciliten su regreso, apoyándolos por medio de la creación de entornos amigables que permitan a nivel psicológico y personal un retorno con menos alteraciones, y diseñando herramientas que permitan una inserción del repatriado apropiada dentro del mercado laboral ecuatoriano.

##### Programa de socialización y posicionamiento de las políticas migratorias

El lanzamiento de la nueva política migratoria ecuatoriana ha incluido un amplio proceso de socialización, con el fin de posicionarla internacionalmente y volverla a corto plazo una política migratoria destacada a nivel internacional, así como poner en tela de debate el tema de la migración a nivel regional y mejorar con el tiempo a esta política; el posicionamiento de esta política en el 2008 se observa en la tabla 3.6.1:

---

<sup>5</sup> La creación de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) ocurre a finales del 2007, por lo que se analizan sus programas desde el 2008

*Tabla 3.6.1 Acciones para la socialización de la política migratoria*

<b>Acciones</b>	<b>Cantidad</b>
Presentación y posicionamiento de la política migratoria ecuatoriana en foros interamericanos de migración	1
Presentación y posicionamiento de la política migratoria ecuatoriana en foros iberoamericanos de migración	1
Presentación y posicionamiento de la política migratoria ecuatoriana en foros mundiales de migración	1
Apertura de oficinas de la Secretaría Nacional de Migración en ciudades con una alta concentración de migrantes ecuatorianos	3
Inauguración de Casas del Migrante Ecuatoriano en ciudades con una alta concentración de migrantes ecuatorianos	1

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Bajo un marco estructuralista se pretende asegurar el bienestar de la población a todo nivel, sin importar que esta se encuentre en otros países. Adicionalmente, el estructuralismo contempla al fenómeno migratorio como causal de impactos negativos en la economía como la distorsión en los modelos productivos, así como responsable de externalidades a nivel social y familiar que afectan el bienestar de la sociedad, por lo que las medidas contempladas, en especial la generación de incentivos para el retorno del migrante, se encuentran en concordancia con la visión estructuralista acogida por el Estado.

### **Resultados del programa 2008**

Dada la fase inicial de la implementación de esta política resulta imposible la cuantificación de su impacto para este año, así como la consideración de la suficiencia de criterios técnicos para su implementación.

La suficiencia de criterios técnicos para la creación de programas bajo este lineamiento se verá reflejada en el éxito o en el fracaso de los programas implementados bajo esta política, otro aspecto considerable previo al análisis de la eficiencia de la misma es la influencia de factores externos que distorsionen el flujo migratorio ecuatoriano.

## Indicadores afectados

La SENAMI centró su esfuerzo en el presente año en socializar la política migratoria ecuatoriana. Esto causa efectos coyunturales en otros aspectos, como se muestra en el gráfico 3.6.1

*Gráfico 3.6.1 Afecciones indirectas de la implementación de los programas de SENAMI, 2008*



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La apertura de oficinas de SENAMI en ciudades con alta concentración de migración ecuatoriana garantiza el cumplimiento de estos compatriotas en el exterior. La presentación de esta política en cumbres internacionales permite una mayor difusión de la misma, y el posicionamiento del Ecuador como pionero en la realización de políticas migratorias de esta índole.

## Políticas 2009

### Política migratoria integral del Ecuador

Esta política pretende garantizar a los migrantes y sus familias el ejercicio pleno de sus derechos en su país de origen y en el de destino, implementando una perspectiva en la que al ser humano se lo reconozca como potencial sujeto de desarrollo.

### Programa de homogenización regional de la política migratoria

Con la expectativa de lograr que la política migratoria del Ecuador sea reconocida como referente para la creación de políticas migratorias, se plantearon las particularidades y criterios especiales tomadas en cuenta por la misma .



En un intento por mejorar la difusión de la misma, y la réplica de esta por parte de otros países en la región se tomaron las medidas observadas en la tabla 3.6.2:

*Tabla 3.6.2 Implementaciones para la homogenización regional de la política migratoria*

Medidas	Número de implementaciones
Bases del Plan Andino para Desarrollo Humano de las Migraciones acordadas por los países de la CAN y asociados.	1
Declaración final de la IX conferencia sudamericano sobre migraciones que contenga el compromiso de incorporar los lineamientos de las bases del Plan Andino para el Desarrollo Humano de las Migraciones	1
Proyecto de Ley Integral de movilidad Humana presentado a la asamblea nacional	1
Alianzas estratégicas internacionales dirigidas hacia la construcción de una política migratoria integral	15
Protocolos de atención y protección a los derechos de las personas migrantes consensuado con las instituciones participantes	2

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La necesidad de una política que salvaguarde al migrante de forma integral, corresponde a la necesidad de asegurar el buen trato al individuo sin importar el país en el que este se encuentre. La perspectiva del migrante como potencial de desarrollo permite, de igual manera, considerar un mayor espectro de posibilidades para la mejora del motor productivo del país al retorno del mismo. Es por esto que esta política se encuentra alineada al marco teórico estructuralista.

### **Resultados del programa 2009**

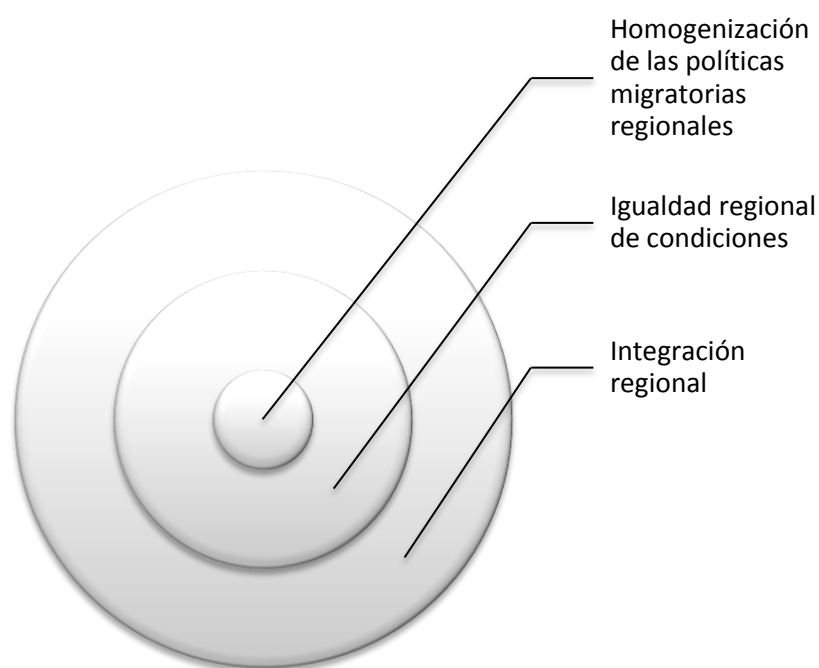
Los resultados de las reformas políticas son observables a mediano paso tras la conformación de la misma, por lo que es imposible cuantificar el impacto de la misma. Con la reforma a la política migratoria en el Ecuador se pretende abarcar una mayor cantidad de criterios técnicos que permitan ampliar el espectro de salvaguardas y opciones del migrante, bajo un sólido entorno legal. Adicionalmente se pretende generar por medio de alianzas convergencia en las políticas migratorias

internacionales, evitando de este modo choques entre las diversas normativas ante las que un migrante podría encontrarse.

### **Indicadores afectados**

La SENAMI enfocó sus acciones en el presente año en la homogenización de la política migratoria, lo que causa efectos secundarios en otros ámbitos, como se observa en el gráfico 3.6.2

*Gráfico 3.6.2 Afecciones indirectas de la implementación de los programas de SENAMI, 2009*



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Como se puede observar en el gráfico, la homogenización de la política migratoria regional fomenta la igualdad de condiciones para los migrantes de los países que se unan a la iniciativa, y a su vez, estrecha las relaciones entre los mismos

## **Políticas 2010**

### **Facilidades de retorno**

Bajo esta política se pretende dar facilidades de retorno a los migrantes, de tal forma que puedan reinsertarse de la mejor manera posible al aparato productivo del Ecuador, y con la menor cantidad posible de fricciones sociales.

#### Programa retorno del migrante

Para el 2010 la SENAMI enfocó principalmente su esfuerzo a la asistencia para un retorno físico apropiado de los migrantes, fomentando un regreso digno de aquellos

que hayan decidido retornar. Para esto se emprendieron las siguientes expuestas en la tabla 3.6.3:

*Tabla 3.6.3 Medidas tomadas para el programa de retorno del migrante*

<b>Acción</b>	<b>Número de Personas</b>
Retorno de migrantes en condiciones de vulnerabilidad	2.159
Personas ecuatorianas retornadas con menaje de casa y equipos de trabajo	1.800
Personas ecuatorianas retornadas con incentivos productivos	165

Fuente: SENAMI

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Los primeros estudios sobre la migración bajo un enfoque estructuralista clásico se realizan en la década de 1980 por autores como Reichert (1981 y 1982) y Wiest (1984), definiendo de forma empírica que la migración causa un efecto negativo en la sociedad debido a fenómenos como la teoría de la dependencia y el no cumplimiento de la autorregulación de los mercados internacionales, y las externalidades causadas por los efectos migratorios a nivel social y micro-financiero. El fenómeno principalmente se explica ya que en los casos en los que el migrante logra estabilizarse económicamente en el exterior (los casos que no cumplen esto generan ya de por sí distorsiones y externalidades) se logra elevar el nivel de vida de la familia en el país de origen, sin embargo en la gran mayoría de casos no se contempla un cambio en el modelo de producción familiar, por lo que este nuevo nivel de vida puede ser sustentado únicamente por migración (a falta de fuentes alternativas que generen un ingreso similar al recibido por remesas) alimentando este fenómeno y deteriorando las estructuras social y productiva ya establecidas. Bajo este enfoque la política implementada por la Secretaría Nacional del Migrante, SENAMI, guarda concordancia con el enfoque migratorio de la teoría estructuralista.

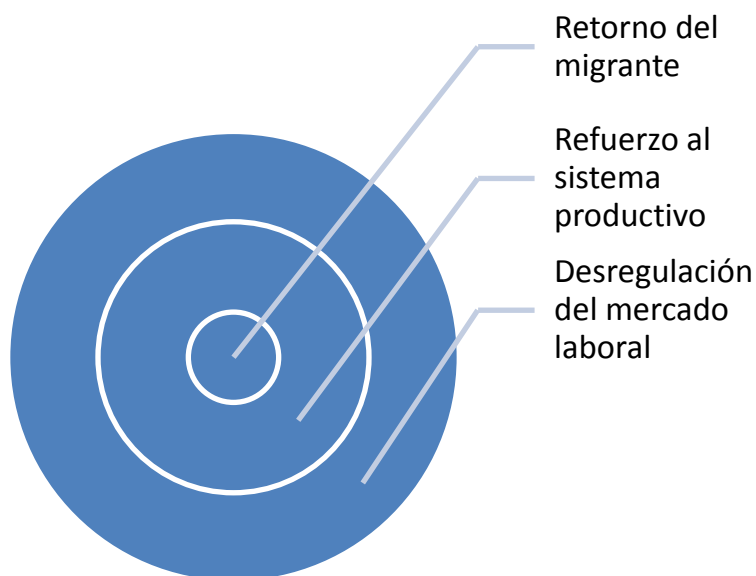
### **Resultados del programa 2010**

Se observa en las características del programa que el número de personas incorporadas al mismo es significativo, por lo que se puede atribuir la suficiencia de criterios técnicos para una implementación exitosa a este programa. Sin embargo, y dada la reciente articulación del programa y la poca disponibilidad de datos, no es posible contrastar estos datos con experiencias en años anteriores.

## Indicadores afectados

En el 2010 la SENAMI implementa su programa de retorno del migrante, el cual incide en otros indicadores como se puede observar en el gráfico 3.6.3:

*Gráfico 3.6.3 Afecciones indirectas de la implementación de los programas de SENAMI, 2010*



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

El retorno de migrantes incide en el motor productivo del Ecuador brindándole talento humano, y en algunos casos transferencia tecnológica. Por otro lado, una gran masa de oferta de trabajo desregula el mercado laboral, lo que puede incidir en niveles de empleo y salario.

## 3.7 Ministerio Coordinador del Desarrollo Social

### Políticas 2007

#### Ampliación de las capacidades de la población vulnerable

Por medio de esta política se pretende generar oportunidades para garantizar el acceso a servicios de capacitación y empleo al sector más vulnerable de la población.

#### Programa hilando el desarrollo

Entre los programas generados este año para responder a estas políticas sobresale “Hilando el desarrollo” con el cual se pretendió incluir en la red de contratación pública a pequeños artesanos del sector textil, y proveer (focalización para el año

2007) de uniformes gratuitos a estudiantes de escuelas de escasos recursos económicos, aliviando así la carga económica de sus familias. La tabla 3.7.1 muestra la cobertura esperada y el presupuesto asignado para la ejecución de este programa:

*Tabla 3.7.1 Características de “Hilando el desarrollo”*

Característica	Cantidad objetivo
Cobertura	100.000
Presupuesto asignado	2'400.000 dólares

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La integración del microempresariado a mayores cuotas de mercado, así como el alivio de gastos en el presupuesto de familias vulnerables son elementos en común de este programa y el proyecto estructuralista para conseguir el desarrollo. Por lo que este programa es consistente con el marco teórico adoptado por el gobierno.

### **Focalización de la implementación de programas según las necesidades de la población**

Esta política tiene como objetivo proveer herramientas para una focalización adecuada de los programas sociales en el Ecuador.

#### **Programa SELBEN**

Para el cumplimiento de esta política se instaura el SELBEN, sistema para la identificación de beneficiarios de los programas a implementarse, con el fin de levantar información apropiada del sector social que permita la aplicación de medidas efectivas y eficientes; la tabla 3.7.2 muestra aspectos relevantes de este programa para el presente año:

*Tabla 3.7.2 Características de SELBEN*

Característica	Cantidad objetivo
Cobertura	2'079.121
Presupuesto asignado	10'200.000 dólares

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

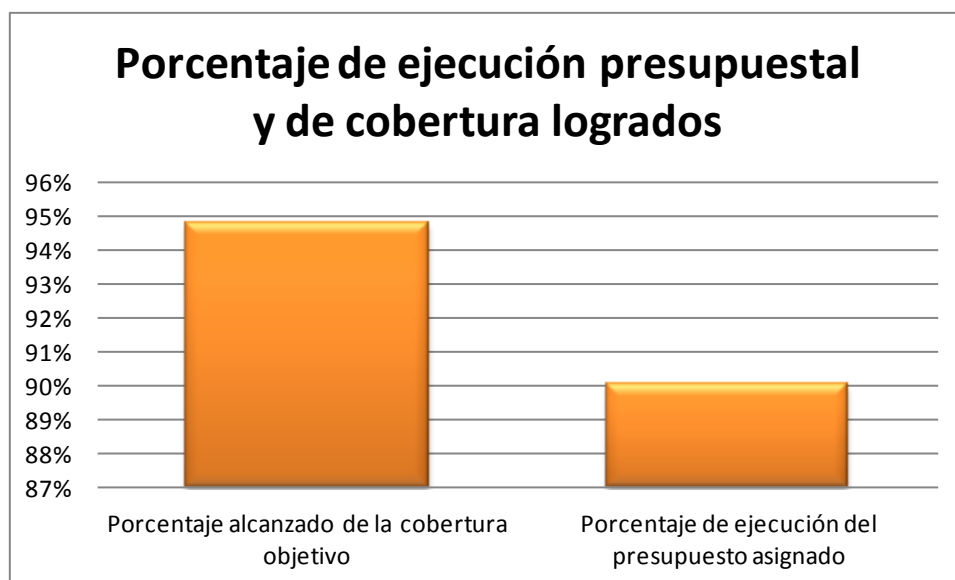
La focalización es una de las herramientas madre para redistribuir ingresos, lo cual genera igualdad de oportunidades y brida a los sectores vulnerables una mayor cobertura de sus necesidades. Estos son elementos de la visión de desarrollo cepalina,

por lo cual esta política está en armonía con el marco teórico estructuralista considerado en el presente gobierno.

### Resultados de los programas 2007

En lo que respecta a l programa “hilando el desarrollo”, el gráfico 3.7.1 a continuación permite observar los resultados de la implementación de este:

*Gráfico 3.7.1*



Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Como se puede observar en el gráfico, no se alcanzó la totalidad de la cobertura prevista para el programa, a pesar de haber estado cerca de ello. Por otro lado, se muestra que la previsión presupuestaria para la ejecución total del proyecto no es totalmente precisa (el porcentaje de cobertura es mayor al porcentaje del presupuesto utilizado) por lo que se puede decir que faltaron criterios técnicos para determinar y ejecutar plenamente del programa. De igual manera se observa una aparente mala estimación de los requerimientos presupuestados, considerando la alta cobertura del programa y el bajo porcentaje del presupuesto ejecutado.

Para diagnosticar la forma de ejecución del programa SELBEN, como acercamiento a la implementación suficiente de criterios técnicos para el desenvolvimiento eficiente del programa se puede contrastar la evolución intertemporal de la cobertura con el presupuesto requerido para lograrlo, como se puede observar en el gráfico a 3.7.2:

Gráfico 3.7.2



Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Como se puede ver en el gráfico la ampliación en la cobertura del programa no ha sido proporcional al aumento presupuestario, el costo por persona permaneció constante hasta el último año, en el cual se eleva drásticamente. Esto sugiere la desconsideración de criterios técnicos para la articulación del programa en el 2007.

El cambio de gobierno entre el 2006 y el 2007 presenta un nuevo enfoque desde el cual se abarcan los programas, el cual pudo haber alterado los criterios operativos del mismo aumentando su costo. Es necesario considerar la aplicación de economías a escala y rescatar los criterios que permitían la disminución del costo de la implementación de este programa.

### Indicadores afectados

En el presente año el MCDS enfocó sus acciones al levantamiento de información adecuada para un tratamiento apropiado del sector social, y fomento la inclusión del sector textil a la red de contratación pública. Estas acciones tuvieron efectos secundarios en otra serie de indicadores como se puede observar en el gráfico 3.7.3.

El levantamiento de información no permite únicamente obtener las herramientas necesarias para la creación de políticas y programas técnicamente sustentados, también genera un mayor conocimiento sobre el sector social en el Ecuador y la sinergia existente entre distintos sectores sociales.

El fomento en el sector textil, enfocado a la fabricación de uniformes para escuelas públicas, fomenta un aumento en el consumo familiar del alumnado, ya que se exonera el costo incurrido anteriormente en uniformes. De igual manera, este ahorro incentiva la permanencia escolar.

Gráfico 3.7.3 Afecciones indirectas de la implementación de los programas del MCDS, 2007



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

## Políticas 2008

### Capacitación e Integración al mercado laboral

Como programas principales en el presente año para la consecución de los objetivos de esta política se implementaron los programas “Hilando el Desarrollo” y capacitación integral por parte del SECAP, el desenvolvimiento de estos programas será analizado a continuación.

#### Programa hilando el desarrollo

El programa “hilando el desarrollo” impulsa el emprendimiento de microempresarios del sector textil (ver descripción del programa dentro de las acciones del “Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social” en el 2007); para este segundo año de implementación el objetivo que respecta a la implementación del programa fue el observado en la tabla 3.7.3:

Tabla 3.7.3 Artesanos incorporados al programa “hilando el desarrollo”

Acción	Objetivo
Artesanos y operarios incorporados al programa	3.500

Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls



Este programa guarda semejanzas con los programas propuestos bajo una óptica estructuralista, ya que promueven la creación de cadenas productivas de valor agregado.

#### Programa del servicio ecuatoriano de capacitación profesional

El programa del “servicio ecuatoriano de capacitación profesional”, coordinado en el 2008 por el Ministerio de la Coordinación del Desarrollo Social, tuvo como misión desarrollar competencias de los trabajadores ecuatorianos a través de procesos de capacitación profesional. Las acciones de este programa para el presente año se pueden observar en la tabla 3.7.4:

*Tabla 3.7.4 Número de personas capacitadas en el SECAP*

<b>Acción</b>	<b>Meta</b>
Capacitación a personas en el presente año	120.000

Fuente: SECAP

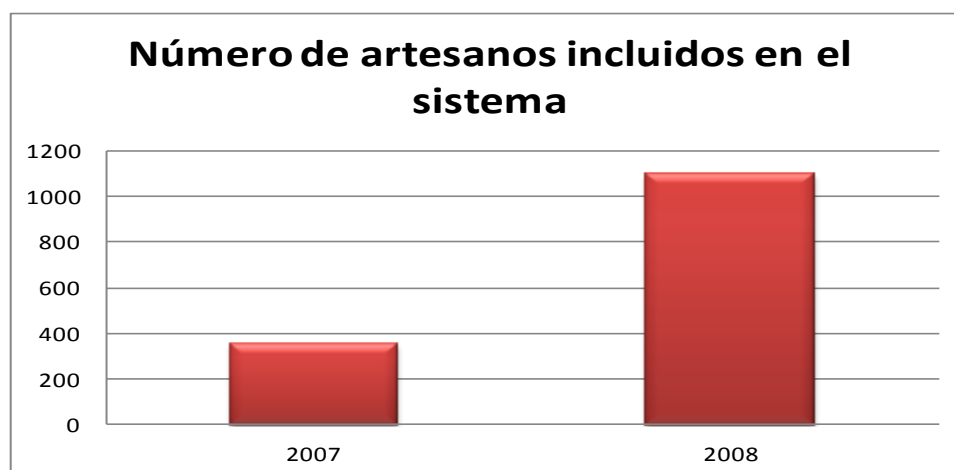
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La capacitación para la elaboración de actividad productiva con un mayor nivel de tecnificación es un elemento clave para el cambio de un modelo productivo de poco valor agregado, por lo que la política que rige este programa converge con la visión estructuralista acogida.

#### **Resultados de los programas 2008**

Para observar si existieron criterios técnicos para la implementación del programa “hilando el desarrollo” se puede observar el gráfico 3.7.4:

*Gráfico 3.7.4*



Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Se observa un gran crecimiento dentro del número de personal incluido en este programa, lo que denota el éxito en su implementación y acogida para el año 2008.

El gráfico 3.7.5 permite observar de forma cuantitativa la evolución del programa SECAP como símil a la completitud de criterios éxitos que se hayan contemplado para la implementación del mismo:

*Gráfico 3.7.5*



Fuente: INEC

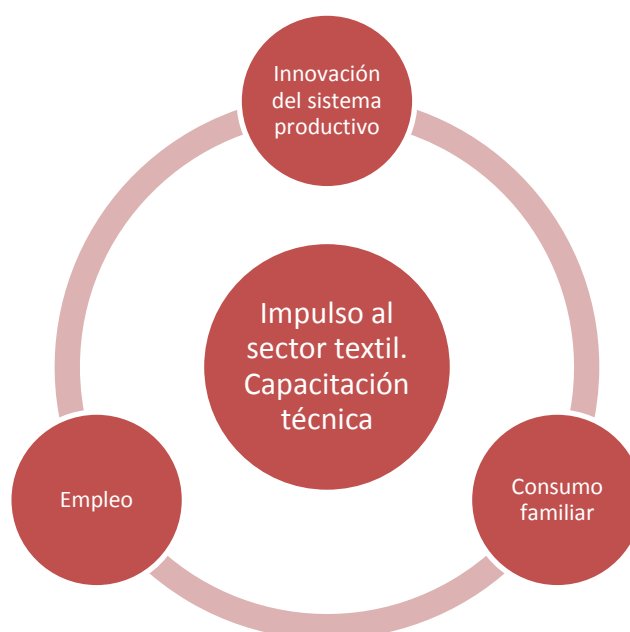
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Como se puede observar, el número de personas capacitadas en el SECAP repunta tras la caída ocurrida en el año 2007. Se capacita a un mayor número de personas que el estipulado dentro de la meta institucional del SECAP para el presente año, por lo que se ratifica el éxito del programa y por ende la suficiencia de criterios técnicos.

### **Indicadores Afectados**

Los programas de mayor trascendencia del presente año impulsan principalmente al sector textil y brindan capacitación técnica a los ecuatorianos. El gráfico 3.7.6 muestra las afecciones secundarias de estas implementaciones:

*Gráfico 3.7.6 Afecciones indirectas de la implementación de los programas del MCDS, 2008*



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Los dos programas analizados comparten su incidencia en el mercado laboral como generadores de empleo. El programa “hilando el desarrollo” integra a pequeños artesanos a la red de contratación pública mientras que el programa SECAP mejora al talento humano, brindándole mejores oportunidades de acceso y generación de fuentes de trabajo.

Las acciones del programa “hilando el desarrollo” permiten la provisión de uniformes gratuitos a instituciones gestionadas por el sector público, lo que genera un ahorro a los beneficiarios.

La capacitación al talento humano permite una aplicación de conocimientos con un mayor nivel de tecnificación en el campo laboral, esto permite innovar el sistema de producción dándole más valor agregado.

## **Políticas 2009**

### **Capacitación e integración al mercado laboral**

Por medio de esta política se pretende incluir al mercado laboral a determinadas poblaciones objetivo, de forma sustentable, permitiendo la mejora en su nivel de vida y fomentando el desarrollo del Ecuador

### Programa hilando el desarrollo

Para la consecución de esta política se continuó por tercer año consecutivo con la implementación del programa “hilando el desarrollo” (ver descripción del programa dentro de las acciones del “Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social” en el 2007), el cual busca potenciar las capacidades de pequeños artesanos del sector textil, integrándolos redes productivas por medio de procesos de contratación pública; los resultados observados hasta el 2009 fueron los observados en la tabla 3.7.5:

*Tabla 3.7.5 Acciones tomadas bajo el programa “hilando el desarrollo”*

<b>Acciones</b>	<b>Cantidad</b>
Artesanos y operarios capacitados en la manufactura de uniformes	1.086
Artesanos y operarios capacitados en procesos de contratación pública	700

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, INEC  
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La implementación de pequeños emprendedores a programas de producción masiva de bienes con valor agregado es uno de los principales postulados estructuralistas para el cambio de modelo productivo, por lo que este programa se encuentra en total convergencia con el marco teórico adoptado.

### Programa nutriendo el desarrollo

Otro programa de gran trascendencia bajo esta política fue “Nutriendo el desarrollo”, el cual implementa una serie de incentivos a los pequeños productores de leche, incluyéndolos en el programa de compras públicas como abastecedores de los programas de alimentación implementados por el gobierno. Adicionalmente, se promueve la asociatividad entre este grupo con el objetivo de mejorar sus utilidades y por ende su calidad de vida. La tabla 3.7.6 muestra el estado de los procesos a inicios del 2009, los cuales pretendieron ser mejorados en el presente año.

El incentivo a la producción, la creación de asociaciones, y los programas de inclusión económica a sectores vulnerables, y la tecnificación de procesos brindándoles valor agregado son bases estipuladas en el plan de desarrollo estructuralista. Sin embargo, el fomento a la continuación de un modelo de producción primaria es considerado un aspecto negativo dentro de este marco teórico, por lo que este programa se alinea al estructuralismo únicamente en una fase inicial, a la espera de una mayor tecnificación de los procesos, y un procesamiento a bienes secundarios con la materia prima producida.

Tabla 3.7.6

Acciones	Resultados
Cantidad de leche producida por pequeños productores dentro de programas asociativos	10'618.000 litros
Productores tecnificados al mejoramiento de la producción ganadera	1.000
Miembros de la red de pequeños productores de leche	1.973

Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social  
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

### Resultados de los programas 2009

El gráfico 3.7.7 muestra la evolución del programa “hilando el desarrollo” en comparación al año anterior en lo que concierne a la inclusión de manufactureros en este programa:

Gráfico 3.7.7



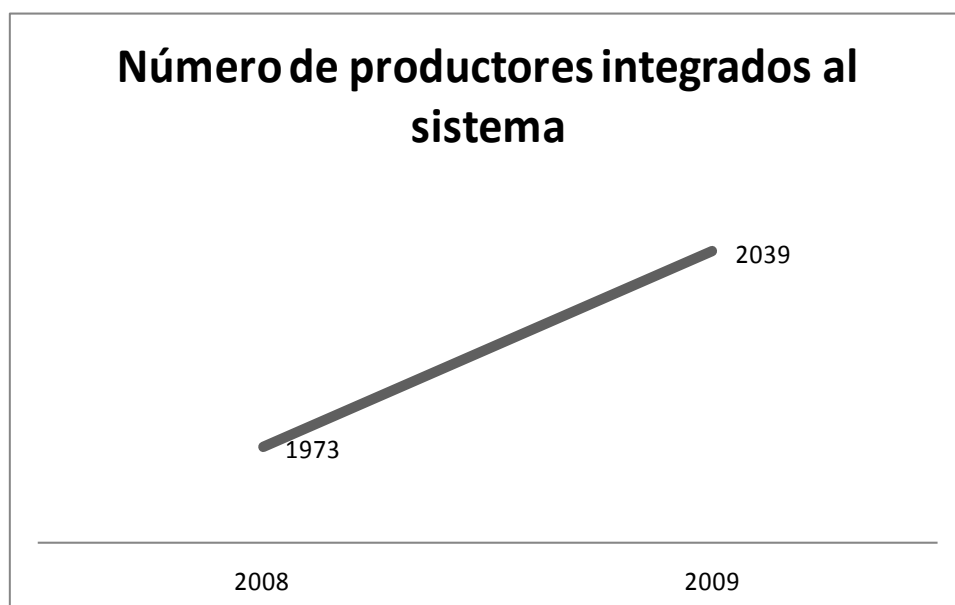
Fuente: INEC  
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Con estos datos se evidencia que se han realizado acciones muy similares a las del año pasado, logrando prácticamente que el número de artesanos integrados a esta red se duplique para el año 2009, ampliando el tamaño de la misma y ratificando el éxito del programa.

En lo que respecta al programa “nutriendo el desarrollo”, los gráficos 3.7.8 y 3.7.9 muestran la evolución de este programa desde finales del 2008 (situación inicial del

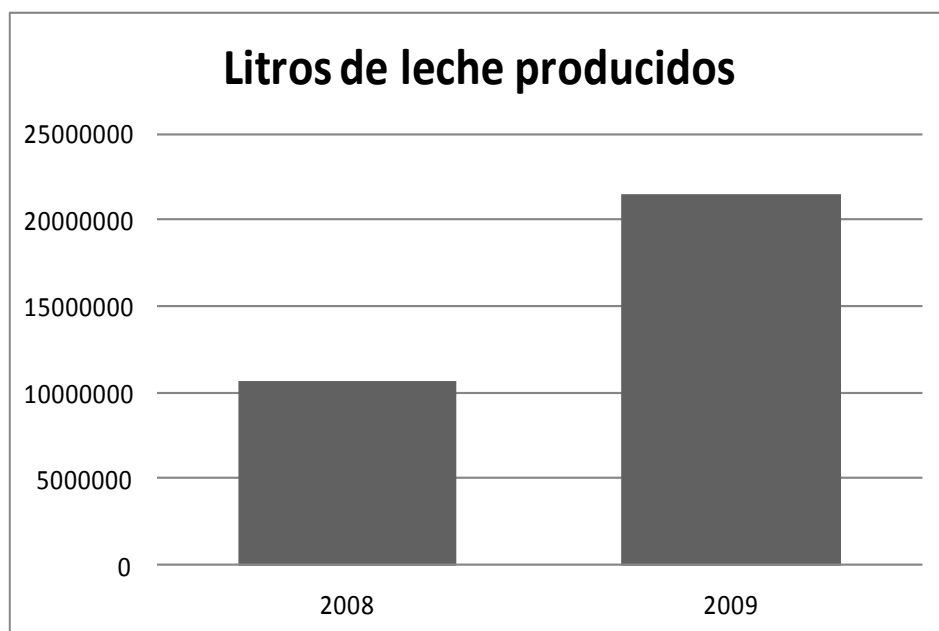
2009, a finales del año 2009, con el fin de observar la acogida y el éxito de este programa:

*Gráfico 3.7.8*



Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social  
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

*Gráfico 3.7.9*



Fuente: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social  
Elaboración: Franz Sáenz Kohls

En los gráficos anteriores se observa que ha existido un pequeño incremento en el número de productores asociados a esta red. Sin embargo, el nivel de leche comercializada se incremento en más del 100%, lo que implica un gran incremento tanto de la demanda estatal de esta leche, como de la demanda, la cual implica el

compromiso de los productores de integrar al sistema una mayor cantidad de su producción. Observando estos resultados se puede ratificar el éxito del programa.

### **Indicadores afectados**

El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social enfocó sus acciones en el fomento a sectores productivos trascendentes, logrando crear sinergia entre estos y otros indicadores sociales como se puede observar en el gráfico 3.7.10

*Gráfico 3.7.10 Afecciones indirectas de la implementación de los programas del MCDS, 2009*



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La distribución de leche por medio de las redes públicas no solamente impulsa a este sector, sino que contribuye a la mejora de los programas de nutrición implementados en el Ecuador. Con la consecución de una mejor nutrición se generan algunas de las condiciones necesarias para un desarrollo infantil apropiado.

Como se explico en la descripción de indicadores afectados indirectamente, por parte de los programas de este ministerio en años anteriores, la provisión de uniformes no solo fomenta al sector textil sino que genera ahorro en los beneficiarios.

## Políticas 2010

### Igualdad social

La labor de este ministerio consiste en coordinar y buscar la convergencia entre las políticas sociales implementadas por todos los ministerios correspondientes, así como la articulación de sus propios programas y la creación de lineamientos base para lograr una mejora social más eficiente y equilibrada entre los distintos sectores.

Uno de los objetivos principales de este ministerio es el impulso de políticas que logren equidad en la distribución de recursos. Para esto, el ministerio ha realizado el mapeo de todas las actividades concernientes al desarrollo social, para poder generar políticas de gran impacto sin recurrir a duplicidad de funciones entre los ministerios ejecutores, ni divergencias que resten el impacto de las medidas a tomarse.

#### Programa de registro interconectado de programas sociales

La herramienta para la consecución de este objetivo ha sido denominada el “registro interconectado de programas sociales” (RIPS). En el 2010 la situación de este registro base para la generación de políticas y lineamientos fue la expuesta en la tabla 3.7.7:

*Tabla 3.7.7 Acciones tomadas para el RIPS*

Producto	Estado
Número de bases de datos de programas sociales integradas al RIPS	14
Registros familiares integrados al sistema en el presente año	160.000

Fuente: Ministerio Coordinador de la Política Social

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

El enfoque estructuralista impulsa la redistribución de ingresos como eje para el desarrollo social; la ejecución de programas bajo estos principios esta en armonía con el marco teórico acaparado.

### Resultados del los programas 2010

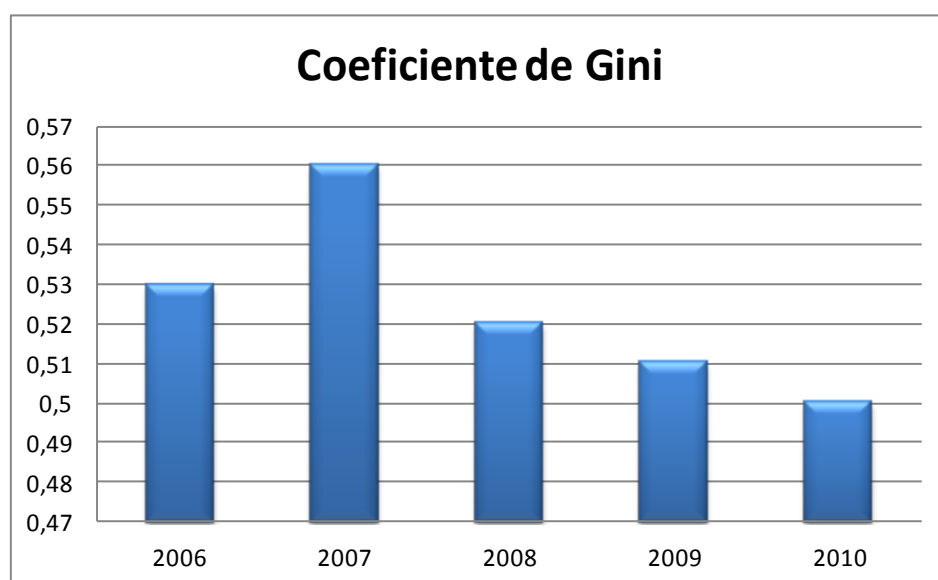
Considerando al RIPS como la herramienta técnica base para la gestación de políticas sociales de redistribución, se puede correlacionar la pertinencia del uso de la misma como criterio técnico a la evolución de la desigualdad de ingresos en el Ecuador, el mismo que se observa en el gráfico 3.7.11.

Históricamente, Ecuador se ha caracterizado por tener una distribución inequitativa de ingresos, a partir del 2007 se ha observado un descenso en el coeficiente de Gini, llegando a estar en el 2010 6 puntos bajo este techo, y un punto menos bajo el índice registrado el año anterior, lo que demuestra la pertinencia de la simbiosis entre los



lineamientos usados para las políticas sociales de redistribución en el Ecuador y el sistema de datos utilizado.

Gráfico 3.7.11



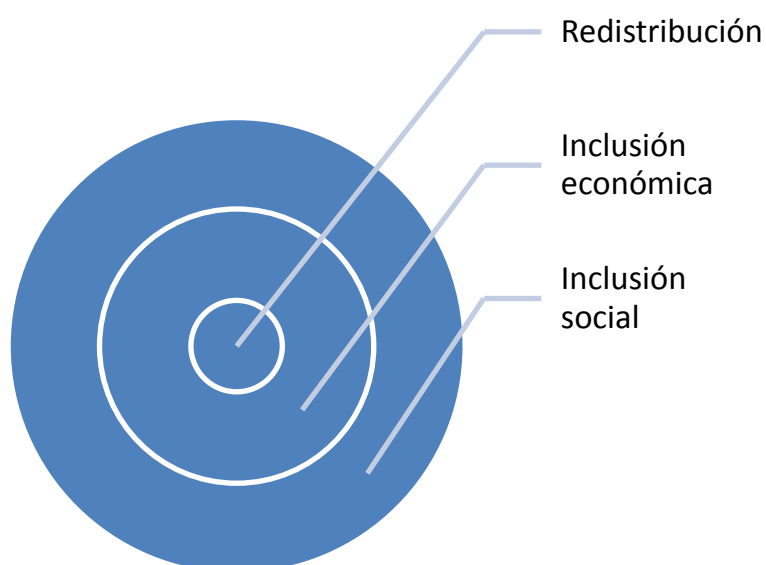
Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

### Indicadores afectados

La redistribución como base para la igualdad social genera en su articulación efectos en otros indicadores sociales y económicos. Esto se puede observar en el gráfico 3.7.12

Gráfico 3.7.12 Afecciones indirectas de la implementación de los programas del MCDS, 2010



Elaboración: Franz Sáenz Kohls

La redistribución en ingresos permite la inclusión económica a estratos que anteriormente se encontraban relegados. Por medio de una distribución más adecuada de ingresos se fomenta microemprendimientos y se dinamiza el consumo de las clases base de la pirámide económica.

Por otro lado, la redistribución fomenta equidad de oportunidades, lo que conlleva a la disminución de la discriminación, generando así una sociedad más activa y participativa.

## ***Capítulo IV: Factores contribuyentes al desarrollo del Ecuador; significancia econométrica***

Una vez analizada la consistencia entre el modelo de manejo económico adoptado por el gobierno del periodo analizado (2007 – 2010) y las políticas propuestas por el mismo, y la suficiencia de criterios técnicos para la implementación exitosa de programas articuladores de dichas políticas, resulta pertinente estudiar, por medio de herramientas econométricas, el impacto que ha tenido el gasto social estatal en el desarrollo del Ecuador. Complementando ambos análisis se puede obtener resultados técnicos consistentes sobre el impacto verdadero de las políticas sociales a nivel macroeconómico, y de esta forma concluir qué factores verdaderamente influyen en el desarrollo del Ecuador, la existencia o no de factores exógenos detrás de estos y la aplicabilidad de un modelo teórico convencional a la realidad ecuatoriana.

Los análisis iniciales definirán si la inversión realizada por los distintos ministerios sociales ha influido o no en la evolución del índice de desarrollo humano (tomado como indicador bajo el supuesto que este refleja de mejor manera el desarrollo de un país). Posteriormente Se analizará la influencia del PIB (usado en la ecuación como variable independiente) en los niveles de inversión de cada ministerio social con el fin de determinar técnicamente si el nivel de inversión en cada subsector social depende de la disponibilidad de recursos de cada país, derivada de sus niveles de producción. El último análisis determina si el PIB del Ecuador depende de factores exógenos como el precio del barril de petróleo (principal producto generador de ingresos del Ecuador), definiendo si este de manera indirecta afecta al desarrollo en el Ecuador.

Se han considerado las variables cuantificables que más se ajusten a las políticas analizadas; seleccionando los niveles de inversión según cada sector social como principales variables independientes; para tener un acercamiento más preciso a la realidad ecuatoriana se ha calculado el presupuesto devengado de cada uno de estos sectores, y se ha usado el mismo para los análisis correspondientes. No se considera el presupuesto destinado a la coordinación de políticas sociales ni migratorias ya que estos se formalizan a partir del 2007 por lo que no existen datos suficientes para realizar una regresión econométrica.

Dado el procedimiento econométrico usado y la afección de las variables independientes en la dependiente se ha optado por realizar dos regresiones distintas con las cantidades de inversión de distintos ministerios sociales. Esto se ha realizado con el fin de obtener indicadores más precisos.

## 4.1 Análisis econométrico

El análisis econométrico, se realizará fundamentalmente a través de la evaluación de las variables a través de la aplicación de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO).

Para los análisis de incidencia de cada variable a utilizarse en el nivel de desarrollo del Ecuador se usaran en su mayoría ecuaciones de formas funcionales Cobb-Douglas cuya forma se puede observar a continuación:

$$Y = X^{\alpha}Z^{\beta} + c$$

Con este planteamiento genérico es posible que la linealización a partir de los logaritmos, se puedan obtener directamente las elasticidades entre las variables analizadas.

En lo que respecta a ecuaciones con una sola variable independiente se puede utilizar regresiones simples, cuya forma se puede ver a continuación:

$$Y = aX + c$$

En donde  $a$  es la pendiente de la regresión obtenida y puede utilizarse para la medición de la influencia de la variable independiente en la dependiente.

## 4.2 Periodo de análisis

Se considerará para este análisis el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2010. Si bien este periodo supera al de las políticas analizadas, es necesario tener un mínimo de observaciones para poder hacer un análisis econométrico preciso. No se consideran datos anteriores al año 2000 debido a la distorsión que sufren estos en el caso ecuatoriano, donde los datos sufren un sesgo debido a la crisis económica y a la dolarización.

En lo que respecta a la disponibilidad de datos, la mayoría de estos fueron publicados únicamente de forma anual. Para efectos de este ejercicio, las series temporales utilizadas fueron trimestralizadas a través del algoritmo "Lisman-Sandee". Para los casos de series de corte transversal o índices, se replicaron sus valores anuales para los trimestres correspondientes.

## 4.3 La inversión social en el desarrollo del Ecuador

### 4.3.1 Incidencia de la inversión en “inclusión económica y social” y en “desarrollo urbano y vivienda” en el desarrollo del Ecuador:

#### Variables a utilizarse

Como variable se usará el Índice de Desarrollo Humano (IDH) desarrollado por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), indicador de mayor aceptación universal para la medición del desarrollo de cada país. El IDH mide a través de diversos factores la calidad de vida promedio en cada país, tomando en cuenta factores adicionales al crecimiento o a los niveles de producción. Este índice fluctúa entre 0 y 1, mostrando un mayor nivel de desarrollo cuando el índice tiende a 1.

Las variables independientes del presente análisis son la inversión gestionada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social y por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Todos los indicadores mencionados anteriormente pueden observarse en la tabla 4.3.1:

*Tabla 4.3.1 IDH Ecuador e inversión del MIDUVI y del MIES*

Año	Inversión por sector en miles de dólares		
	IDH	Desarrollo urbano y vivienda	Inclusión económica y social
2000	0,659	15933,7	47801,1
2001	0,66725	127497,6	127497,6
2002	0,6755	49799	99598
2003	0,68375	57271,8	114543,6
2004	0,692	65284,4	97926,6
2005	0,692	74373,8	260308,3
2006	0,699	83526,4	292342,4
2007	0,706	183157,6	503683,4
2008	0,711	546859	656230,8
2009	0,712	256928	822169,6
2010	0,717	227856	1082316

\*La tabla expuesta muestra series anuales, existen datos trimestrales de esta variable, por lo que no es necesario ningún tratamiento inicial previo al tratamiento econométrico de la serie.

Fuente: Ministerio de Finanzas, PNUD

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

## Regresión econométrica

Por medio de herramientas econométricas se pretende evaluar la incidencia de la inversión en inclusión económica y social y la inversión en desarrollo urbano y vivienda en la mejora en las condiciones de vida de los ecuatorianos, medida a través del Índice de Desarrollo Humano. Para el efecto, se estableció la siguiente regresión en base a un modelo de ecuación Cobb-Douglas:

$$(1) \log(IDH) = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 \log(IES) + \hat{\beta}_2 \log(MIDU) + \hat{\beta}_3 MA(1)$$

Donde:

- IDH: Índice de desarrollo humano
- IES: Inversión en inclusión económica y social
- MIDU: Inversión en desarrollo urbano y vivienda.
- MA: Media móvil

*Tabla 4.3.2 Influencia de la inversión en inclusión económica y social y desarrollo urbano y vivienda en el índice de desarrollo humano*

Dependent Variable: LIDH				
Method: Least Squares				
Date: 11/01/11 Time: 15:41				
Sample: 2000Q1 2010Q4				
Included observations: 44				
Convergence achieved after 27 iterations				
Backcast: 1999Q4				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.632835	0.015514	-40.79137	0.0000
LIES	0.013509	0.002497	5.410564	0.0000
LMIDU	0.011690	0.002214	5.280760	0.0000
MA(1)	0.557000	0.131337	4.240996	0.0001
R-squared	0.953620	Mean dependent var	-0.368192	
Adjusted R-squared	0.950141	S.D. dependent var	0.026846	
S.E. of regression	0.005995	Akaike info criterion	-7.309434	
Sum squared resid	0.001437	Schwarz criterion	-7.147235	
Log likelihood	164.8075	F-statistic	274.1449	
Durbin-Watson stat	1.760443	Prob(F-statistic)	0.000000	

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Características de la regresión:

- No hay evidencia de autocorrelación de primer orden.<sup>6</sup>
- Se aplicó una media móvil en el primer rezago para lograr un mejor ajuste de la regresión.

<sup>6</sup> Los valores para el DW para 44 observaciones con 4 grados de libertad son 1.336 y 1.720

- El estadígrafo t muestra que las variables independientes tienen significancia en la variable dependiente
- El  $r^2$  presenta una adecuada correlación entre las variables analizadas.
- El valor F presenta asimismo un adecuado ajuste del modelo.

Como se puede observar en la anterior regresión, la inversión en Inclusión Económica y Social, y la Inversión en Desarrollo Urbano y Vivienda han influido de forma similar y significativa en el Desarrollo del Ecuador, siendo la inversión en Inclusión Económica y Social la que más poder explicativo ha tenido, esto se debe a que la inclusión económica presenta resultados a un menor plazo que la construcción de infraestructura, por lo que su efecto se visualiza de mejor manera en el IDH de el presente año.

#### 4.3.2 La inversión en “salud” y en “educación” en el desarrollo del Ecuador

##### Variables a utilizarse

Replicando el ejercicio del análisis anterior se utilizará el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para la medición del desarrollo ecuatoriano. Las variables independientes del presente análisis son la inversión gestionada por el Ministerio de Salud y por el Ministerio de Educación.

Todos los indicadores mencionados anteriormente pueden observarse en la tabla 4.3.3:

*Tabla 4.3.3 IDH Ecuador e inversión del Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación*

Año	Inversión por sector en miles de dólares		
	IDH	Salud	Educación
2000	0,659	95602,2	286806,6
2001	0,66725	191246,4	488740,8
2002	0,6755	273894,5	722085,5
2003	0,68375	343630,8	715897,5
2004	0,692	359064,2	848697,2
2005	0,692	409055,9	929672,5
2006	0,699	501158,4	1085843,2
2007	0,706	595262,2	1373682
2008	0,711	874974,4	1859320,6
2009	0,712	924940,8	2055424
2010	0,717	1253208	2278560

\*La tabla expuesta muestra series anuales, existen datos trimestrales de esta variable, por lo que no es necesario ningún tratamiento inicial previo al tratamiento econométrico de la serie.

Fuente: Ministerio de Finanzas, PNUD

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

## Regresión econométrica

Por medio de herramientas econométricas se pretende evaluar la incidencia de la inversión en salud y la inversión en educación en la mejora en las condiciones de vida de los ecuatorianos, medida a través del Índice de Desarrollo Humano. Para el efecto, se estableció la siguiente regresión en base a un modelo de ecuación Cobb-Douglas:

$$(2) \log(IDH) = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 \log(SAL) + \hat{\beta}_2 \log(EDU) + \hat{\beta}_3 MA(1)$$

Donde:

- IDH: Índice de desarrollo humano
- SAL: Inversión en salud
- EDU: Inversión en educación.
- MA: Media móvil

*Tabla 4.3.4 Influencia de la inversión en salud y educación en el índice de desarrollo humano*

Dependent Variable: L(IDH) Method: Least Squares Date: 11/21/11 Time: 17:35 Sample: 2000Q1 2010Q4 Included observations: 44 Convergence achieved after 139 iterations Backcast: 1999Q4				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.877384	0.033414	-26.25780	0.0000
L(SAL)	0.039784	0.008390	4.741954	0.0000
L(EDU)	0.003761	0.009789	0.384252	0.7028
MA(1)	0.457667	0.142826	3.204370	0.0027
R-squared	0.968900	Mean dependent var	-0.370568	
Adjusted R-squared	0.966568	S.D. dependent var	0.031874	
S.E. of regression	0.005828	Akaike info criterion	-7.365770	
Sum squared resid	0.001359	Schwarz criterion	-7.203571	
Log likelihood	166.0469	F-statistic	415.3945	
Durbin-Watson stat	1.78011...	Prob(F-statistic)	0.000000	

Elaboración: Franz Sáenz Kohls



Características de la regresión:

- No hay evidencia de autocorrelación de primer orden.<sup>7</sup>
  - Se aplicó una media móvil en el primer rezago para lograr un mejor ajuste de la regresión.
  - El estadígrafo t muestra que la variable “SAL” que explica la inversión en Salud tiene incidencia en la variable dependiente.
  - El coeficiente de determinación muestra que las variables se ajustan a la regresión.
- Como se puede observar en esta regresión la inversión en salud ha tenido significancia en el Índice de Desarrollo Humano en el Ecuador.

En lo que respecta a la inversión en educación, teóricamente esta es reconocida como factor clave para el desarrollo, de hecho, el mismo IDH contiene dentro de sus ponderadores el nivel de educación de un país.

La falta de significancia de la inversión de en Educación en el IDH se explica ya que los efectos de la inversión en educación en el desarrollo se observan una vez que la población beneficiaria es incluida de forma plena en el sector productivo de un país, para observar la verdadera incidencia de la educación en el desarrollo (tanto en la construcción del IDH como en análisis econométricos) es necesario traslapar la serie de tiempo de la inversión en educación, de tal forma que esta muestre en el periodo  $t$  los resultados de la población que ya ha recibido educación, y no simplemente la inversión en el mismo periodo, donde aun no se refleja el impacto potencial en el desarrollo.

## **4.4 Incidencia de la producción en el Ecuador en los niveles de inversión**

### **Variables a utilizarse**

Una vez medida la incidencia de la inversión social en el desarrollo del Ecuador se procederá a determinar si el nivel de producción en el Ecuador esta correlacionado a los niveles de inversión social en general. La tabla 4.4.1 muestra el Producto Interno Bruto del Ecuador entre el 2000 y el 2010. Para el presente análisis también se usará la inversión en salud, la cual puede ser observada en la tabla 4.4.1:

---

<sup>7</sup> Los valores para el DW para 44 observaciones con 4 grados de libertad son 1.336 y 1.720

*Tabla 4.4.1 PIB del Ecuador*

Año	PIB nominal en miles de dólares
2000	15933700
2001	21249600
2002	24899500
2003	28635900
2004	32642200
2005	37186900
2006	41763200
2007	45789400
2008	54685900
2009	51385600
2010	56964000

\*La tabla expuesta muestra series anuales, para el cálculo econométrico se trimestraliza estas series por medio del algoritmo “Lisman-Sandee”, para esto se consideran también los valores de los años 1999 (previamente tratados para evitar el sesgo causado por el cambio de moneda del Ecuador) y 2011 (proyectado tomando los valores parciales como base)

Fuente: INEC

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

### **Regresión econométrica**

Dentro de las ecuaciones convencionales para el cálculo del PIB, se incluye a este los montos destinados a inversión por parte del gobierno, sin embargo, considerando que los niveles de inversión sufren de forma periódica ajustes según la disponibilidad de recursos del gobierno, y que a su vez esta está condicionada al nivel de ingresos del mismo (el cual esta correlacionado al nivel de recaudación fiscal que está en función de la producción) resulta pertinente evaluar la incidencia del PIB en los niveles de inversión para el caso ecuatoriano.

Tomando en cuenta que ya se ha demostrado la incidencia de la inversión social en el desarrollo del Ecuador, y que se ha observado tendencias de crecimiento similares en todos los sectores sociales, resulta redundante analizar la incidencia del PIB en cada una de las variables sociales; es por esto, que para el presente análisis se tomará como muestra la serie de inversión en salud para definir si el PIB guarda significancia hacia esta, hipotéticamente se plantea que la disponibilidad de recursos es un factor clave, que define de manera proporcional la posibilidad de asignar fondos a cada una de las carteras de Estado. Los resultados se observan a continuación:

$$(3) \text{D1}[\log(\text{SAL})] = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 \text{D1}[\log(\text{PIB})] + \hat{\beta}_2 \text{MA}(1)$$

Donde:

- D1: Primera diferencia
- SAL: Inversión en salud
- PIB: Producto Interno Bruto.
- MA: Media móvil

*Tabla 4.4.2 Incidencia del PIB en el nivel de inversión en salud*

Dependent Variable: DLSAL				
Method: Least Squares				
Date: 11/21/11 Time: 17:11				
Sample (adjusted): 2000Q2 2010Q4				
Included observations: 43 after adjustments				
Convergence achieved after 9 iterations				
Backcast: 2000Q1				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.008796	0.007894	1.114273	0.2718
DLPIB	1.750214	0.161834	10.81490	0.0000
MA(1)	0.410121	0.142711	2.873784	0.0065
R-squared	0.804143	Mean dependent var	0.063685	
Adjusted R-squared	0.794350	S.D. dependent var	0.062875	
S.E. of regression	0.028513	Akaike info criterion	-4.209686	
Sum squared resid	0.032520	Schwarz criterion	-4.086812	
Log likelihood	93.50826	F-statistic	82.11511	
Durbin-Watson stat	1.698116	Prob(F-statistic)	0.000000	

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Características de la regresión:

- No hay evidencia de autocorrelación de primer orden.<sup>8</sup>
- Se aplicó una media móvil en el primer rezago para lograr un mejor ajuste de la regresión.
- El estadígrafo t muestra que las variables independientes tienen significancia en la variable dependiente
- El coeficiente de determinación muestra que las variables se ajustan a la regresión.

La presente regresión demuestra técnicamente que los niveles de inversión social se ven influenciados por el nivel de producción en el Ecuador, ratificando, adicionalmente, la correlación existente entre el PIB y los ingresos fiscales,

<sup>8</sup> Los valores para el DW para 43 observaciones con 3 grados de libertad son 1.338 y 1.659

demostrando así, que la evolución de la asignación de fondos siempre estará sesgada al ritmo de crecimiento de la economía.

En el ámbito social, y considerando las regresiones analizadas anteriormente, esta regresión permite observar la estrecha coyuntura existente entre crecimiento y desarrollo.

La implementación de medidas sociales en el Ecuador debe considerar la sustentabilidad de las mismas, y la pertinencia de que estas a más de suplir demandas sociales pueda generar innovación en el sistema productivo de la población objetivo, permitiendo de esta manera la obtención de nuevos ingresos que puedan alimentar a la inversión social.

## **4.5 Relación entre el PIB y factores exógenos**

Considerando la realidad ecuatoriana, donde el principal ingreso viene dado por la venta de petróleo, cuyo precio es establecido internacionalmente, resulta necesario evaluar si el nivel de precios de este tiene un impacto significativo sobre el PIB. El análisis de la presente regresión resulta crucial ya que complementando a las anteriores regresiones realizadas permite ratificar, o descartar la hipótesis que explica que el desarrollo en el Ecuador puede estar condicionado a factores externos. Adicionalmente permite observar la volatilidad de la economía ecuatoriana ante factores determinantes y permite complementar el entendimiento del funcionamiento en su conjunto de la economía ecuatoriana, así como la coexistencia del desarrollo y el crecimiento.

### **Variables a utilizarse**

Considerando que el ingreso principal en el Ecuador proviene del petróleo, se determinará primeramente el grado de dependencia de la economía con este precio, como base para identificar los efectos que de esta dependencia puedan derivarse en la consecución de las metas de los programas sociales aplicados. El precio del barril WT1 producido en Ecuador se puede ver en la tabla 4.5.1 y el PIB ecuatoriano en la tabla 4.4.1

Tabla 4.5.1 Precio del petróleo ecuatoriano

Año	Precio del petroleo ecuatoriano en dólares (sin penalizaciones)
2000	29,19
2001	30,31
2002	22,39
2003	28,5
2004	38,75
2005	55,01
2006	68,7
2007	127
2008	59,5
2009	78,63
2010	85,23

\*La tabla expuesta muestra series anuales, existen datos trimestrales de esta variable, por lo que no es necesario ningún tratamiento inicial previo al tratamiento econométrico de la serie.

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

### Regresión econométrica

En la presente regresión se analiza la correlación existente entre el PIB ecuatoriano y los precios del petróleo. Dado que el PIB nominal se encuentra sesgado por la inflación, y que se lo está contrastando contra un precio único, se tomará en cuenta para este análisis el PIB real, el cual es obtenido por medio de la razón entre el PIB nominal y el índice de precios. Considerando que en este caso la serie de tiempo del precio del barril no corresponde a una variable de flujo, la regresión fue corrida en base a un modelo lineal.

$$(4) \text{PIBR} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 \text{PBAR} + \hat{\beta}_2 \text{MA}(1)$$

Donde:

- PIB: Producto Interno bruto real
- PIB: Precio del barril de petróleo WTI
- MA: Media móvil

Tabla 4.5.2 Incidencia del precio del petróleo en el PIB del Ecuador

Dependent Variable: PIBR				
Method: Least Squares				
Date: 11/21/11 Time: 16:48				
Sample: 2000Q1 2010Q4				
Included observations: 44				
Convergence achieved after 10 iterations				
Backcast: 1999Q4				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	76910.62	2434.211	31.59570	0.0000
PBAR	370.1482	40.54884	9.128455	0.0000
MA(1)	0.603327	0.129290	4.666446	0.0000
R-squared	0.872228	Mean dependent var		96862.60
Adjusted R-squared	0.865995	S.D. dependent var		11882.87
S.E. of regression	4349.922	Akaike info criterion		19.65945
Sum squared resid	7.76E+08	Schwarz criterion		19.78110
Log likelihood	-429.5079	F-statistic		139.9420
Durbin-Watson stat	1.549892	Prob(F-statistic)		0.000000

Elaboración: Franz Sáenz Kohls

Características de la regresión:

- No hay evidencia de autocorrelación de primer orden.<sup>9</sup>
- Se aplicó una media móvil en el primer rezago para lograr un mejor ajuste de la regresión.
- El estadígrafo t muestra que las variables independientes tienen significancia en la variable dependiente
- El coeficiente de determinación muestra que las variables se ajustan a la regresión.

Como se puede observar en la presente regresión el precio del barril del petróleo ha influido muy significativamente en el PIB real del Ecuador, y por consiguiente, retomando los análisis anteriores, se ratifica que el precio del petróleo ha llegado a influir de forma indirecta en los niveles de desarrollo del Ecuador.

Esto confirma que la economía ecuatoriana se ve afectada de forma significativa por factores externos, lo que en un análisis conjunto con el resto de regresiones econométricas realizadas, así como el análisis de las políticas sociales del periodo estudiado, sugiere que a pesar de existir, o no, apego al marco teórico estipulado por el gobierno y la aplicabilidad de este a la praxis económica en el Ecuador, los resultados siempre sufrirán un sesgo causado por la situación económica internacional.

<sup>9</sup> Los valores para el DW para 44 observaciones con 3 grados de libertad son 1.201 y 1.474

## ***Capítulo V: Resultados, Conclusiones y Recomendaciones***

Como punto final de esta disertación se sintetizará los resultados obtenidos en la misma en lo que respecta a las políticas analizadas desde el 2007 hasta el 2010 para facilidad del lector. En lo que respecta a los resultados sobre los factores determinantes para el desarrollo en el Ecuador, los cuales fueron medidos por medio de herramientas econométricas, pueden observarse explícitamente en cada uno de los 3 análisis realizados, por lo que resulta redundante volver a indicar cuáles fueron los resultados del mismo (ver Análisis sobre los factores determinantes para el desarrollo en el Ecuador, en el marco empírico de la presente tesis).

Posteriormente se dará paso a conclusiones sobre la convergencia teórico-práctica de las políticas en el Ecuador, la completitud de criterios técnicos para la aplicación de las mismas, la pertinencia de su aplicación en la economía ecuatoriana, la identificación de los factores que influyen en el desarrollo ecuatoriano y el ajuste del marco teórico adoptado en el presente periodo.

Finalizando la presente disertación se realizarán recomendaciones acerca de las posibles vías para solventar las falencias detectadas en las políticas analizadas en el presente periodo, permitiendo así mejorar la realidad social del Ecuador.

### **5.1 Resultados**

#### **5.1.1 Resultados de la alineación de los programas articuladores de las políticas sociales en el Ecuador al marco teórico estructuralista**

El gobierno de Rafael Correa ha hecho público su manifiesto de acogerse a un modelo “socialista del siglo XXI” cuya base para la implementación de políticas radica en un enfoque estructuralista del manejo económico.

Uno de los análisis realizados en la presente disertación evalúa la convergencia entre este marco teórico y los programas efectuados para articular las políticas propuestas. De la muestra tomada de 44 programas para el cumplimiento de políticas se ha podido observar lo siguiente:

- El 91% de los programas analizados contienen mayoritariamente elementos estructuralistas, manteniendo una estrecha convergencia con esta cosmovisión teórica.
- El 7% de los programas estudiados se alinean de forma parcial al lineamiento teórico acogido.
- El 2% restante de los programas constructores de las políticas propuestas no guarda convergencia con el marco teórico base.

### **5.1.2 Resultados de la evolución intertemporal de las políticas sociales**

La evolución intertemporal de la convergencia entre el estructuralismo y los programas implementados permite ver la perfectibilidad conceptual, más no necesariamente operativa, de los mismos, lograda con el paso del tiempo y la evaluación continua a los programas en periodos anteriores. Los resultados observados son los siguientes:

- Entre el 2007 y el 2010 el porcentaje de los programas analizados que cumplen con una convergencia teórico-práctica total se incremento del 90% al 92%.
- Entre el 2007 y el 2010 el porcentaje de los programas analizados que cumplen con una convergencia teórico-práctica parcial decreció del 10% al 8%.
- El único año en el que se implementa un programa que diverja de los objetivos planteados bajo el marco teórico estructuralista es el 2008.

### **5.1.3 Resultados sectoriales de la convergencia teórico-práctica de los programas analizados:**

El análisis aislado de cada sector social permite definir la facilidad de implementación de políticas alineándolas al marco teórico estructuralista en cada sector social. Partiendo de la muestra observada se puede determinar lo siguiente:

- Los sectores salud, desarrollo urbano y vivienda, migración, y la coordinación de desarrollo social, han logrado que sus programas tengan una convergencia total hacia el marco teórico estructuralista.
- El sector educación ajusto sus programas de forma total a la corriente de pensamiento adoptada por el gobierno en un 78%, el 22% restante de los programas se ajusta de forma parcial.
- El Ministerio de Inclusión Económica y Social logro hacer que el 78% de sus programas converjan de forma total con el estructuralismo, por otro lado existe un 11% de sus programas con convergencia parcial hacia esta corriente, y un 11% de programas cuyo contenido de elementos estructuralistas es casi nulo.

### **5.1.4 Resultados Generales sobre la completitud de criterios técnicos de las políticas sociales analizadas**

Tomando como supuesto que los programas articuladores de políticas sociales pueden tener resultados positivos previstos únicamente si estos cuentan con los criterios técnicos suficientes para su implementación, se analizo una muestra que contiene los principales programas de algunas de las más importantes políticas sociales dictadas entre el año 2007 y el 2010; los resultados son los siguientes:



- El 61% de los programas sociales analizados cumple con suficiencia de criterios técnicos.
- El 23% de los programas sociales analizados cumple de forma parcial con la implementación de criterios técnicos necesarios para la consecución de resultados satisfactorios.
- El 16% restante de los programas analizados presenta una ausencia notable de criterios técnicos en su implementación.

### **5.1.5 Resultados sobre la eficiencia de los artífices de programas articuladores de políticas sociales, según el cumplimiento de criterios técnicos**

El porcentaje de programas con suficiencia de criterios técnicos permite evaluar la eficiencia de cada ministerio social en el desarrollo de sus programas, esto también refleja un mejor uso de los recursos públicos asignados, un mayor ajuste a los resultados esperados de estos programas y al cumplimiento de las políticas; los resultados observados a lo largo de la investigación son los siguientes:

- La SENAMI es la institución pública con una mayor implementación de criterios técnicos, el 100% de sus programas analizados cumple con suficiencia de criterios técnicos.
- El Ministerio de Inclusión Económica y Social implementó en sus programas criterios técnicos suficientes en el 67% de los casos, el 11% de sus programas contaron con existencia parcial de criterios técnicos, y el 22% de sus programas no evidenciaron la existencia de estos factores de forma contundente.
- Tanto el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda como el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, evidenciaron tener suficiencia de criterios técnicos en el 79% de sus programas, el 21% restante muestra una ausencia notable de criterios técnicos.
- El Ministerio de Salud cumplió con la suficiencia de criterios técnicos en sus programas en un 44% del total de programas analizados, 44% de sus programas contaron con la existencia parcial de criterios técnicos, en el 12% restante se evidenció la falta de los mismos.
- En los programas analizados del Ministerio de Educación se evidencio la suficiencia de criterios técnicos en el 45% de los casos, 22% de los casos contaron con suficiencia parcial de criterios técnicos, y el 33% restante con una evidente ausencia de los mismos.

## **5.2 Conclusiones**

### **5.2.1 Conclusiones sobre la alineación de los programas articuladores de las políticas sociales en el Ecuador al marco teórico estructuralista**

1. Los resultados observados permiten concluir que la gran mayoría de programas articuladores de políticas sociales si han sabido acogerse al marco teórico adoptado por el gobierno, lo que refleja la existencia de convergencia teórico-práctica entre los postulados económicos en los que se basa el gobierno, y las acciones emprendidas por el mismo. Estos tienen dentro de sus características la búsqueda de redistribución, protección social, innovación del sistema productivo, erradicación de déficits en la oferta de servicios básicos, entre otros postulados en común con el estructuralismo.
2. En lo que respecta a programas con una convergencia parcial tenemos en su mayoría programas que no han contado con focalizaciones específicas hacia poblaciones objetivo, logrando resultados ajenos a los esperados; un ejemplo de esto es el aumento de partidas para profesores en el año 2009, con el fin de mejorar la calidad del sistema educativo. Este programa no conto con una focalización apropiada hacia los sectores con mayor déficit de pedagogos, lo que conllevó a cambios poco significativos en zonas rurales, donde hay más alumnos por profesor.
3. Entre los programas que divergen del marco teórico estipulado resaltan los que desde su concepción contienen más aspectos pertenecientes a otra cosmovisión teórica; un ejemplo de esto es el bono de desarrollo humano, cuyo objetivo principal era lograr una mejora en el bienestar de la población por medio de un aumento en el consumo y el efecto generado por multiplicadores económicos (elementos del enfoque keynesiano), todo esto bajo un enfoque de corresponsabilidad social por parte de los beneficiarios. En la práctica, irónicamente, esta transferencia fue utilizada como capital para la elaboración de pequeños emprendimientos, transformando así la estructura productiva (elemento estructuralista) de los beneficiarios, mas este no el objetivo principal para la implementación de este programa.
4. El enfoque social del marco estructuralista permite que haya un alto grado de ajuste entre el mismo y las políticas propuestas en el Ecuador, país donde la alta demanda de mejoras en el sector social, la distribución asimétrica de recursos, y la homogeneidad en ciertas características de los sectores vulnerables hace necesaria una fuerte implementación de políticas de este estilo.

### **5.2.2 Conclusiones sobre la evolución intertemporal de las políticas sociales**

1. Si bien ya se concluyó que los resultados en lo que respecta a convergencia teórico-práctica de los programas son buenos, se observa una pequeña mejora de estos entre el año 2008 y el 2010, por lo que se puede concluir que los programas han sido perfeccionados con el paso de los años hacia el marco teórico utilizado. Adicionalmente, resalta el aumento de programas de mayor trascendencia con el paso de los años, así como la consideración de más sectores sociales para la Elaboración de políticas de esta índole, mejorando así la oferta de servicios sociales. Un ejemplo de esto es la creación del SENAMI en el 2008 para la articulación de las políticas migratorias, dando institucionalidad a este sector.
2. Otro aspecto recalable que justifica los buenos resultados obtenidos es la creación en el año 2007 del Ministerio Coordinador del Desarrollo Social, el cual aparte del manejo de sus propios programas se encarga de buscar convergencia entre las políticas y los programas articuladores, fomentando el apego de las políticas al marco teórico y plan nacional de desarrollo estipulados, así como una mayor eficiencia en los programas, ampliando la cobertura de estos y evitando la duplicidad de funciones.

### **5.2.3 Conclusiones sectoriales de la convergencia teórico-práctica de los programas analizados:**

De lo que se puede observar en los resultados correspondientes se puede concluir lo siguiente:

1. El sector educación no ha conseguido un ajuste perfecto de sus programas al marco teórico estructuralista, esto se debe al no apego de criterios como focalización y redistribución, los cuales aparecen como postulados básicos dentro del estructuralismo.
2. Los programas del sector salud han logrado un ajuste perfecto al marco teórico estructuralista, esto se debe a la convergencia existente entre los programas de esta naturaleza y el fomento al bienestar social del marco teórico estructuralista. Este porcentaje de ajuste también sugiere que los programas han tomado en cuenta el criterio de focalización.
3. Las obras públicas de infraestructura mejoran el bienestar de la población, así como la oferta de servicios y las facilidades productivas, por lo que la implementación de

estos programas puede fácilmente ser ajustado a las necesidades propuestas en bajo el estructuralismo.

4. Los programas emprendidos bajo el Ministerio de inclusión Económica y Social son los que un menor ajuste tienen con el marco teórico adoptado por el régimen, esto puede deberse a la falta de especialización en un sector determinado, ya que la implementación de programas de inclusión se ha hecho por medio de programas que abarcan temas muy relacionados a las funciones de otros artífices sectoriales de políticas sociales.
5. Bajo la coordinación de desarrollo social se puede abarcar programas que no hayan sido emprendidos por otros ministerios, adicionalmente, este ministerio es el encargado de velar por la convergencia teórico-práctica de las políticas sociales, lo cual facilita el entendimiento en el tema y la toma de medidas alineadas perfectamente al estructuralismo.
6. Las políticas de retorno al migrante emprendidas por el SENAMI se encuentran en total armonía con el marco estructuralista, el cual no sugiere migración dadas las distorsiones en el sistema productivo, y las externalidades sociales que esta causa.

#### **5.2.4 Conclusiones generales sobre la completitud de criterios técnicos de las políticas sociales analizadas**

1. La completitud de criterios técnicos permite endogenizar un mayor número de variables, evitando, de esta manera, la existencia de externalidades negativas que opaquen el resultado de los programas implementados. Por otro lado permite tener un mayor control sobre aspectos que guarden una estrecha coyuntura con el tema tratado por cada programa, permitiendo aprovechar de mejor manera la generación de externalidades positivas.
2. Los resultados de las políticas analizadas muestran claramente que más de la mitad de los programas de la muestra analizada cumplen con suficiencia de criterios técnicos, sin embargo, existe un alto porcentaje de programas con una alta carencia de criterios técnicos que ha conllevado a resultados pobres e ineficientes de los mismos y por ende al no cumplimiento de las políticas propuestas.
3. Los programas articuladores con un cumplimiento parcial de criterios técnicos han contribuido en muchos casos al desarrollo del país, sin embargo, la consideración de criterios técnicos faltantes permite un uso óptimo de los recursos del estado, y mejores resultados que afecten con una mayor magnitud a la población objetivo de cada programa.

4. El porcentaje de políticas que no han podido ser articuladas correctamente por falta de una suficiencia evidente de criterios técnicos es del 39%, lo cual resulta preocupante y refleja que el desarrollo en el Ecuador o se ha podido manifestar en su magnitud óptima por falta de consideración de factores determinantes para cada programa en particular por parte de los artífices de los mismos, para la elaboración de estos a futuro es necesario considerar experiencias pasadas, de tal forma que los programas puedan ser perfeccionados, o descartados en caso de ser necesario. El conocimiento sobre los aspectos a incidir por parte de cada programa resulta fundamental para un buen resultado de los mismos, es necesario que estos programas sean articulados por personas capacitadas en el tema en cuestión, y que se fomente el dialogo entre distintos actores inmiscuidos directa e indirectamente en el programa, de tal forma que se pueda articular al mismo de mejor manera.

### **5.2.5 Conclusiones sobre la eficiencia de los artífices de programas articuladores de políticas sociales**

1. Los resultados respectivos permiten concluir que las institución pública con una consideración mayor de criterios técnicos al implementar sus programas han sido la Secretaría Nacional del Migrante, sin embargo, es la secretaria cuyas acciones son más propensas a verse influenciadas por factores externos. Adicionalmente, esta secretaria cuenta con un objetivo principal concreto, la determinación de un único objetivo principal permite elaborar programas con mayor consideración a la inclusión de criterios técnicos, lo que conlleva al éxito observado en el presente análisis.
2. El Ministerio de Inclusión Económica y Social, y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, son las carteras de estado de mayor eficiencia después de la SENAMI. De la muestra analizada, se observó que la mayoría de programas de ministerios con una menor completitud de criterios técnicos no incluyó criterios de focalización a sectores o poblaciones estratégicas, de igual manera no se tomó en cuenta en algunos casos la necesidad de convergencia con políticas sociales de otros sectores para el cumplimiento exitoso de las metas propuestas.
3. Muchas veces la falta de completitud de criterios técnicos es explicada por la falta de consideración de factores sinérgicos que afectan indirectamente el resultado del programa, así como los encadenamientos que existen entre distintos sectores, y la necesidad de una afección integral en todos estos para la consecución de resultados óptimos y sustentables.
4. Resulta prioritaria la reformulación de la planificación de los programas de los ministerios de menor eficiencia, aumentando la rigidez en la elaboración de estudios de impacto previos que permitan definir todos los factores correlacionados a la implementación de este programa, así como los actores afectados, y que de esta

manera se consideren todos los criterios técnicos correspondientes y se asegure una ejecución favorable del programa.

### **5.2.6 Conclusiones sobre los factores determinantes para el desarrollo y los elementos en función de estos**

Tras evaluar la convergencia entre el marco teórico estructuralista y los programas articuladores de políticas, así como la suficiencia de criterios técnicos en los mismos, y realizar un análisis econométrico que determine la incidencia de diversos factores en el desarrollo del Ecuador se pudo llegar a las siguientes conclusiones:

1. La inversión en diversos sectores sociales si ha contribuido a un aumento de desarrollo en el Ecuador, a pesar de que muchos programas no cumplieron con los objetivos propuestos, lo cual pudo haber conllevado a una mejora aún mayor en este indicador.
2. El nivel de inversión social en el Ecuador depende de factores exógenos como el precio del petróleo, lo que condiciona el desarrollo del Ecuador a eventos fuera de nuestro control que impiden realizar proyecciones precisas acerca del verdadero monto disponible para invertir y a raíz de esto distribuir estos fondos de la manera más eficiente.
3. La economía ecuatoriana aún es muy endeble ante externalidades, lo que puede limitar el conjunto de acciones posibles para lograr las metas estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo.
4. Los ingresos del Ecuador provienen en su mayoría de unas pocas fuentes determinadas, las cuales se encuentran condicionadas a la economía mundial. La no existencia de fuentes de ingreso alternativas puede resultar un agravante ante crisis de las fuentes convencionales de ingresos del Ecuador.
5. La convergencia entre políticas sociales ha aumentado la cobertura de la oferta de servicios de esta índole, permitiendo solventar de mejor manera las carencias de esta naturaleza en el Ecuador. De igual manera el aumento en el presupuesto destinado a la inversión social ha permitido la implementación paulatina de un mayor número de programas “protagónicos” que permitan una cobertura a mayor escala de las privaciones sociales en el país.
6. La dependencia de la economía ecuatoriana de factores externos converge con la visión estructuralista de los países periféricos. Dentro del marco estructuralista se propone la industrialización e innovación en el sistema productivo de los países para eliminar las asimetrías producidas en las relaciones comerciales internacionales, lo

que elimina la dependencia hacia los países desarrollados, genera nuevas fuentes de ingreso, diversifica la demanda laboral y dinamiza la economía. Dados los resultados econométricos que reflejan la dependencia de la economía ecuatoriana hacia factores externos, resulta pertinente la aplicación de un modelo de desarrollo estructuralista, siempre y cuando esto ocurra de forma paulatina y no interfiera de manera significativa las relaciones comerciales internacionales necesarias a corto plazo.

### **5.3 Recomendaciones**

Como recomendaciones finales que fomenten una mayor consecución de criterios técnicos que conlleven a mejores resultados en los programas articuladores de políticas sociales, aumentando la eficiencia de los fondos públicos destinados a este fin, y como sugerencias para una desvinculación de la dependencia económica hacia factores externos, resaltan en la siguiente presentación los siguientes puntos:

1. La elaboración de las políticas sociales requiere de la consideración de la integralidad de las mismas, y de la gran sinergia existente entre distintos sectores sociales. Es necesario considerar las externalidades y efectos que generan los programas sociales en distintos subsectores, para de esta manera complementar las acciones tomadas y lograr mejores resultados.
2. Considerar el plazo en el que los programas articuladores de políticas surten efecto en el desarrollo del Ecuador, para de esta manera planificar mejor los logros esperados con respecto al desarrollo y aprovechar de mejor manera las externalidades generadas con la manifestación del efecto de dichos programas. Un ejemplo de esto son los programas en educación, cuyos resultados se manifiestan enteramente una vez que el beneficiario es integrado plenamente al mercado laboral.
3. La elaboración de índices y generación de información estadística relativa a los programas ejecutados permite una mejor evaluación de los mismos, así como una mejor planificación para programas futuros. Se recomienda cubrir la falencia estadística de las instituciones pertinentes, para de esta manera obtener una visión más palpable de la realidad ecuatoriana. Un ejemplo de esto es el SENAMI, institución que si bien no tiene muchos años de funcionamiento no cuenta con la base de datos necesaria para una evaluación pertinente de sus propios programas.
4. El acceso a la información es un factor clave para la acción pertinente en el campo social. La libertad de información en el campo social permite tener un acercamiento más real, y a raíz de esto elaborar programas que consigan un mayor impacto.

5. Se recomienda considerar las externalidades generadas con la puesta en práctica de cada programa, esto puede facilitar la articulación de programas sociales de distintos sectores, facilitando así el trabajo conjunto. Un ejemplo de esto son los programas alimenticios emprendidos por el Ministerio de Salud y la inclusión a agricultores al mercado por parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social.
6. La elaboración de estudios de impacto, factibilidad y prefactibilidad para la Elaboración de programas es un requisito que no se ha tomado en cuenta como es debido en el Ecuador. Estos permiten la endogenización de factores exógenos y la consideración de un mayor número de criterios técnicos, lo que permite asegurar el éxito de la articulación de los programas y tener una noción más precisa del impacto de los mismos.
7. La creación de indicadores sociales vinculados (entre distintos subsectores sociales) permite generar políticas y programas articuladores que complementen las acciones que ya se han tomado, para de esta manera lograr un resultado más favorable al desarrollo integral del sector social.
8. Se recomienda la implementación de herramientas y disposición de recursos necesarios para innovar el sistema productivo en el Ecuador, permitiéndolo generar bienes y servicios con mayor valor agregado, esto permitirá reducir el grado de dependencia con las economías externas y recibir, simultáneamente, mayores ingresos. Un ejemplo de esto es la mejora en la tecnología de extracción y refinamiento del petróleo, que nos permitiría vender nuestros barriles con un menor descuento pro penalizaciones, obteniendo así mayores ingresos. Por otro lado, se puede incursionar en la elaboración de derivados de petróleo, lo que conlleva a menos egresos por la compra de los mismos en el extranjero, y la retención en la industria local del margen generado por la elaboración de bienes secundarios usando al petróleo como materia prima.
9. Finalmente, se recomienda la diversificación en la oferta de bienes y servicios, lo que nos permitiría la consecución de nuevas fuentes de ingreso y la minimización de riesgos ante disminuciones en la demanda de determinados bienes ofrecidos por el Ecuador, un ejemplo de esto es la sobreoferta de banano o cacao, que conlleva a una disminución del precio del mismo.



## **Bibliografía**

- Biderau, Javier (2007, marzo) ***Los errores del estalinismo burocrático frente al socialismo del siglo XXI***  
<http://debatecultural.org/Observatorio/JavierBiardeau10.htm>
- Calvas Glenda (2010) Evaluación de impacto del bono de desarrollo humano en la educación (Tesis de maestría), FLACSO, Ecuador.
- Carrascal, Ursicino (2001) ***Análisis cconométrico con Eviews***, España: Ra-Ma librería.
- CEPAL (1950) ***Informe económico de América Latina de 1949***. México: CEPAL.
- Fitzgerald, Valpy (1998, octubre) La CEPAL y la teoría de la industrialización. Revista CEPAL, 47-61, Número Extraordinario, Chile.
- Furtado, Celso (1964) ***Desarrollo y subdesarrollo***. Buenos Aires, Eudeba.
- Gujarati, Damodar (2007) ***Econometría*** (4<sup>ta</sup> edición). Estados Unidos: McGraw Hill.
- Harvey, David (2005) ***A brief history of neoliberalism***. Inglaterra: Oxford University Press.
- Kliksberg, Bernardo (2005) ***La agenda ética pendiente de América Latina***, Argentina: Fondo de Cultura Económica
- Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2008 a 2011) ***Programas sociales 2007 a 2010***. Quito: Imprenta Mariscal.
- Ocampo, José (1990) ***New economic thinking in Latin America***. Journal of Latin American Studies, vol. 22, parte 1, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Prébis, Raúl (1964) ***Nueva política comercial para el desarrollo***. México: Fondo de Cultura Económica.
- Prébis, Raúl (1971) ***Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano***. México: Fondo de Cultura Económica.
- Titmuss, Richard (1962) ***Income distribution and social change***. Inglaterra: George Allen & Unwi.